



PÜSKI LEVENTE

# A HORTHY-KORSZAK PARLAMENTJE

► a magyar országgyűlések története ◄

A MAGYAR ORSZÁGGYŰLÉSEK  
TÖRTÉNETE

Sorozatszerkesztők • BELLAVICS ISTVÁN,  
GYURGYÁK JÁNOS, KEDVES GYULA



X298344

Püski Levente

A HORTHY-KORSZAK  
PARLAMENTJE

ORSZÁGGYŰLÉS HIVATALA • BUDAPEST • 2015

X298344



© Szerző, 2015

© Országgyűlés Hivatala, 2015

Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz, illetve adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

A kiadásért felel • SUCH GYÖRGY

Műszaki szerkesztő, tördelő, névmutató • BATKIANITA (HVG Press)

Borítótér • KÖRNYEIANIKÓ

Szöveggondozó • MACSKÁSSY ZSUZSA

Képszerkesztő • CSENGEL-PLANK IBOLYA

A könyv az Országgyűlés Hivatala Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatósága szakmai programjai keretében, az Osiris Kiadóval való együttműködésben készült.



Szakmai lektor • ROMSICS IGNÁC

A kézirat a K 112429 sz. OTKA pályázat (A dualizmus kori magyar országgyűlések tagjainak feltárása és társadalomtörténeti elemzése) támogatásával jött létre.

A borítón Vitéz Nagybányai Horthy Miklós kormányzó és Gróf Bethlen István miniszterelnök az országgyűlés megnyitása után elhagyja az Országház épületét, 1931. július. 21. című fotó látható.

Nyomta és kötötte a Dürer Nyomda Kft., Gyulán

Felelős vezető • FEKETE VIKTOR



ISBN 978-963-9848-71-9

ISSN 2416-2094

X 298344

## TARTALOM

## BEVEZETÉS [8]

## I. KERETEK [15]

- I. 1. Választások, pártok, képviselők [16]
- I. 2. Szervezési elvek [32]
- I. 3. Parlamenti ciklusok [52]
- I. 4. Intézményi szuverenitás – képviselői jogállás [62]
- I. 5. A felsőház létrehozása és szerkezete [82]

## II. MŰKÖDÉSI TERÜLETEK [103]

- II. 1. A bizottságok [104]
- II. 2. A plenáris ülés [118]
- II. 3. A tisztikar [138]
- II. 4. Törvényalkotás [158]
- II. 5. Parlament és állami költségvetés [186]
- II. 6. Egyéb képviselői tevékenységek (napirend előtti felszólalások, indítványok, interpellációk) [206]
- II. 7. Reprezentációtól az emlékezetpolitikáig [224]
- II. 8. Parlamenti vitakultúra [248]
- II. 9. A második kamara [278]
- II. 10. A két ház viszonya [294]

## III. A TÖRVÉNYHOZÁS VISZONYA MÁS INTÉZMÉNYEKHEZ [309]

- III. 1. Államfő és parlament [310]
- III. 2. Kormány és parlament [326]
- III. 3. Egyéb feladatok [342]
- III. 4. A parlamenti politizálás nyilvánossága [352]
- III. 5. A felsőház kapcsolatrendszere [374]

#### IV. AZ INFRASTRUKTURÁLIS HÁTTÉR [385]

IV. 1. Hivatalok és apparátusok [386]

IV. 2. Képviselői jövedelmek – parlamenti költségvetés [402]

#### V. A PARLAMENT A HORTHY-KORSZAK ÁLLAMBERENDEZKEDÉSÉBEN [429]

V. 1. Az átmenet időszaka, 1920–1922 [430]

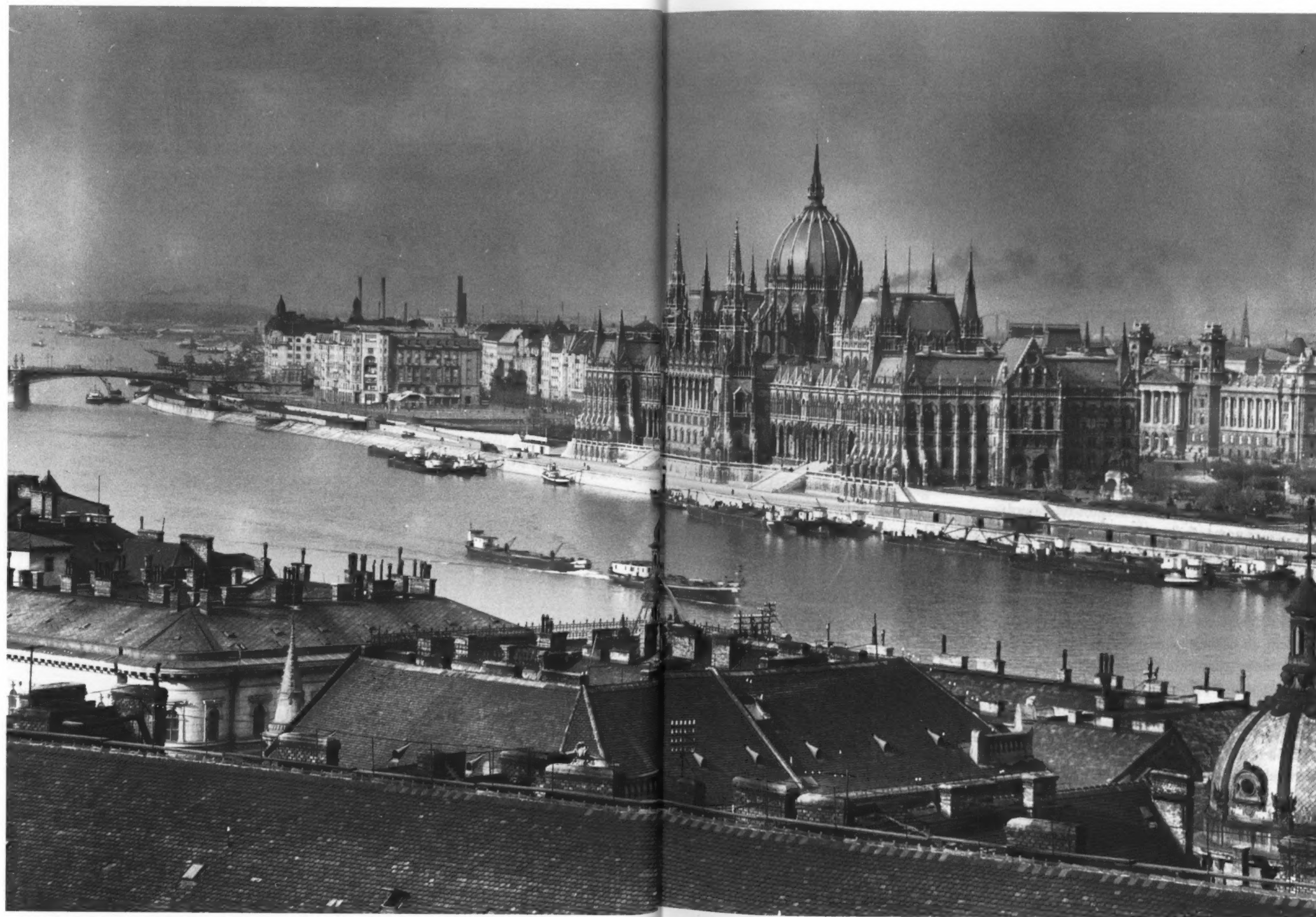
V. 2. A bethleni politikai berendezkedés, 1922–1928 [442]

V. 3. Az átalakulás időszaka, 1937–1942 [462]

#### VI. PARLAMENTI SZÍNJÁTÉK, 1944–1945 [475]

#### FORRÁSOK ÉS IRODALOM [493]

#### NÉVMUTATÓ [505]



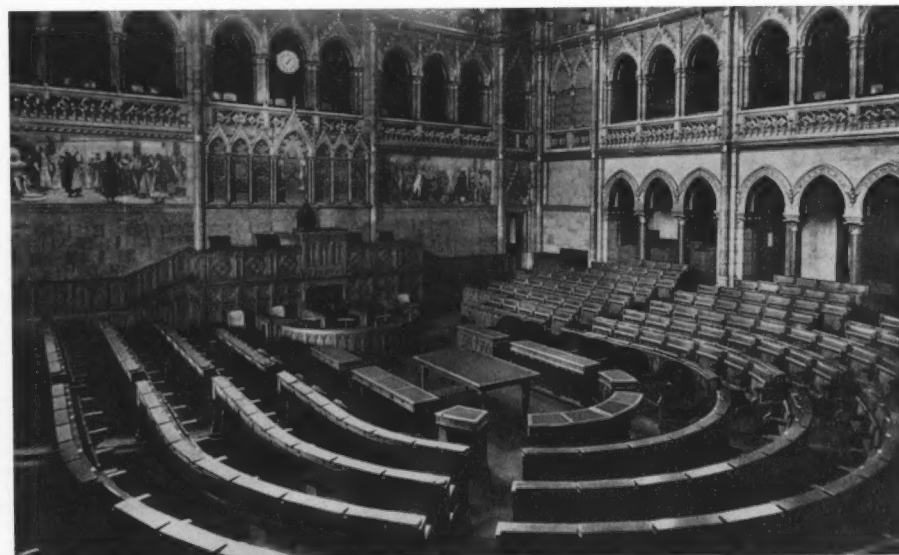
Az Országház budai látképe a két világháború között



## BEVEZETÉS

1918 őszén, a forradalom győzelme után hatalomra kerülő új vezető réteg semmilyen formában nem tartott igényt az addigi törvényhozás szolgálataira, így 1918. november 16-án a magyar országgyűlés képviselőháza önmagát feloszlottnak nyilvánította, a főrendiház pedig ugyanezen a napon berekesztette a tanácskozásait. Bár 1919 elején történt kísérlet egyfajta törvényhozó szerv létrehozására, ennek megvalósítása a tanácsköztársaság március 21-i kikiáltásával végleg lekerült a napirendről. Ismert tény, hogy a szovjet mintát másolni kívánó diktatúra bukása után átmenetileg az államhatalom teljes szétesése és az ország nagy részének idegen, elsősorban román haderő általi megszállása következett be. Ebből a katasztrofális szituációból a kiutat csak a megszállás fokozatos felszámolása, s ezzel párhuzamosan egy működőképes és nemzetközi elismertséggel is rendelkező államberendezkedés kialakítása jelenthette. A folyamat első állomása a nagyhatalmi közreműködéssel 1919. november 24-én, Huszár Károly vezetésével megalakult koalíciós kormány volt. Következő lépésként az 1920 januárjában lebonyolított parlamenti képviselő-választások következtek, melyek eredményeképp az új, egykamarás törvényhozó testület 1920. február 16-án ült össze.

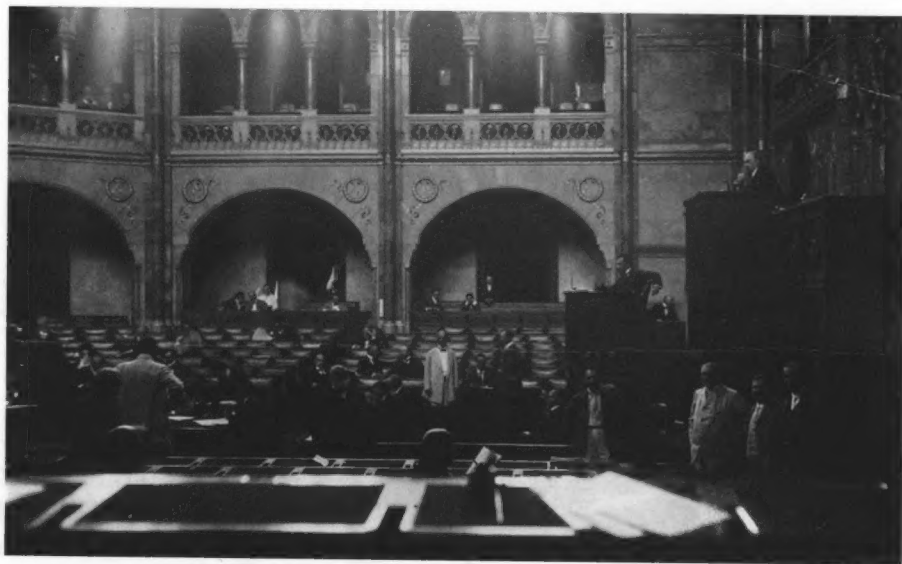
A törvényhozás működése jogi értelemben egészen a második világháború végéig folyamatos volt. 1920 és 1926 között a parlamentet egyetlen testület, a nemzetgyűlés alkotta, amely 1927 elején kétkamarássá alakult át, úgy, hogy a két testület – képviselőház és felsőház – közül az előbbi szervezetében és felépítésében egyértelműen a nemzetgyűlés örököseként működött tovább. A nemzetgyűlésnek, illetve a képviselőháznak a politikai rendszeren belül elfoglalt helyét számos korabeli közjogi szakmunka elemezte, s a téma iránt a második világháború után a hazai történetírás részéről is bizonyos érdeklődést lehetett tapasztalni. A történeti kutatások azonban mindig valamilyen meghatározott politikai kérdéskör tárgyalásának alárendelve foglalkoztak az intézménnyel, s csak az utóbbi időben jelentek meg olyan munkák, melyek kifejezetten a parlament tevékenységére koncentráltak. Jelen kötet éppen ezért ennek a hiánynak a pótlására kíván vállalkozni: a Horthy-kori parlament működését



Az Országgyűlési Palota képviselőházi ülésterme a két világháború között

jog-, politika és intézménytörténeti oldalról középpontba állítva. Szerkezetileg ez kettős tagolást tett szükségessé. A munka gerincét jelentő első négy nagyobb egység tematikus bontásban tekinti át a testület tevékenységét meghatározó törvényi-jogi kereteket, fogalmakat és alapelemeket, illetve azok változásait. Az egyes részterületek kialakításánál nem jog-, hanem politika- és intézménytörténeti megközelítést vettük alapul, s így például a funkcionalitásból kiindulva a képviselői tiszteletdíjak ügyét nem a képviselők jogállásáról szóló fejezetnél, hanem a pénzügyi gazdálkodásnál tárgyaltuk. A belső működés terén minél teljesebb áttekintésre törekedtünk és nem csupán a házszabályokra, illetve azok érvényesülésére fókuszáltunk. Mindegyik esetben elsősorban a nemzetgyűlésre, majd a képviselőházra koncentráltunk, a felsőháznál rövidebb, összevontabb formában tárgyaltuk a testület tevékenységét befolyásoló-meghatározó kérdéseket. Az V. fejezet egyfajta összegzést-értékelést kíván nyújtani arról, miként tudta ellátni a testület azokat a feladatköröket, melyek egy modern kori parlamenttől elvárhatóak, funkcionális téren milyen jellegű és mértékű átalakulás történt, s ez hogyan befolyásolta, illetve formálta a parlamentnek a politikai rendszeren belüli helyét. Ezt a megközelítést külön is szükségessé tette, hogy a résztemánál kevés lehetőség nyílt a tágabb összefüggések bemutatására, amit itt pótolni lehetett anélkül, hogy az elemzést az alapfogalmak ismertetésével kellett volna megszakítani.

A törvényhozás működését a Horthy-korszakban alapvetően öt tényező alakította. Miután az országnak továbbra sem volt írott alkotmánya, az egyes hatalmi ágak helyzetét és egymáshoz való viszonyát részben törvények szabályozták, rész-



Képviselőházi ülés az 1910-es évek elején. Az elnöki széken Berzeviczy Albert, jobbra Justh Gyula

ben pedig az ún. alkotmányos szokásjog, amely elsősorban a dualizmus évtizedeiben formálódott és élt tovább számos területen az első világháború után években is. A parlament belső szervezetének és működési kereteinek a kialakítása ugyancsak a 19. századi hagyományok alapján történt. Néhány alapelemnek a meghatározására törvényi úton kerül sor, de a részletes szabályozást már az 1848. évi IV. törvénycikk a parlament hatáskörébe utalta, melyet a házszabályok tartalmaztak. Kialakításuk a parlament autonómiájának része volt, betartása felett is – saját szervei által – a testület maga őrködött. Mivel róluk senkinek nem tartozott számot adni, itt úgynevezett intern rendszabályokról beszélhetünk. A nemzetgyűlés 1920. február 18-i, második ülésén az elnök azzal a javaslattal állt elő, hogy a testület a továbbiakban ideiglenesen az 1908. évi házszabályok alapján működjön, melyet a tagság érdemi vita nélkül el is fogadott. A későbbiekben a nemzetgyűlés/képviselőház esetében három alkalommal – 1924-ben, 1928-ban és 1939-ben –, a felsőháznál kétszer – 1936-ban és 1939-ben – került sor reformra. Ezek hatásaként a törvényhozás belső működése – elsősorban tanácskozási és szavazási rendje – gyökeresen átalakult. Ha egy adott szituációra nézve a házszabályok nem adtak egyértelmű útmutatást, akkor a plénum a házelnök javaslatára úgynevezett eseti döntést hozhatott, amely a későbbiekben precedensként szolgált. Ehhez hozzájárult, hogy a szabályok értelmezésénél és betartatásánál is fontos szerepe volt az elnöknek, akinek tevékenysége a képviselőház és a felsőház napi működését jelentős mértékben befolyásolta. Végül ötödik tényezőként nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az országgyűlés tevékenységét a jogi szabályozáson,

az úgynevezett belső tényezőkön túl a tágabb értelemben vett politikai körülmények – elsősorban a kormány hatalmi helyzete és célkitűzései, a változó párterőviszonyok stb. – is befolyásolták.

A Horthy-kori parlament működésének értelemszerűen 1920 februárja jelenti a kezdő dátumát, a befejezés viszont már nem ennyire egyértelmű. Formai értelemben a parlament 1945 tavaszáig létezett, és a lezárást a második világháború vége jelentette. Ha azonban abból indulunk ki, hogy az ország német megszállása következtében a testület már nem volt képes eredeti funkcióinak a részleges ellátására sem, célszerűnek tűnt volna a munkát 1944. március 19-énél lezárni. Végül a két megközelítés kombinációjára került sor, úgy hogy az országgyűlés tevékenységét – a jelzett tematikai bontásban – 1944 tavaszáig vizsgáljuk meg, azt az követő időszakról pedig egy rövid áttekintést adunk.

A kronológiai keretek meghatározásánál persze lényegesen fontosabb kérdésnek bizonyult annak kijelölése, hogy hol húzódik a határa egy parlament, illetve egy parlamentarizmustörténeti munkának. Természetesen merev határokat nem lehet húzni, de elsődlegesen a parlamentre mint intézményre koncentráltunk, s inkább csak az V. fejezetnél került sor bizonyos fokú kitekintésre. Ezért – a választási rendszer bemutatását kivéve – nem volt lehetőség kitérni a politikai életnek a parlament falain kívüli részére, így a képviselőknek a választókerületükben folytatott munkájára vagy a korabeli pártstruktúra mélyebb vizsgálatára. Miután a Horthy-kori parlament történetéről még nem született átfogó munka, egyes kérdések kapcsán hangsúlyozottan kellett megfelelni az informativitás követelményének. Végül teljesen túlfeszítette volna a munka kereteit, egy, az európai, vagy legalábbis a régió államainak törvényhozásaival történő nemzetközi összehasonlító elemzés.

## I. KERETEK



*Eckhardt Tibor beszédet tart Kalocsán. 1936. október 3.*

## I.1.

## VÁLASZTÁSOK, PÁRTOK, KÉPVISELŐK

1919 őszének átmeneti és zűrzavaros viszonyai közepette a pártok vezetőinek, illetve a politikai élet résztvevőinek meglehetősen eltérő elképzelései voltak arról, hogyan nézzen ki Magyarország jövőendő államberendezkedése, de túlnyomó részük – a szélsőjobboldali csoportokat kivéve – valamilyen parlamentáris jellegű rendszerben gondolkodott, melyet a győztes nagyhatalmak is támogattak, sőt követelményként fogalmaztak meg. Ez mindenekelőtt annak elismerését jelentette, hogy a törvényhozás a legmagasabb szintű jogalkotó és döntéshozó intézmény, az állami szuverenitás legfőbb képviselője, az állampolgárok pedig közvetlen választáson döntenek el, hogy kik lehetnek a parlament tagjai.

A választások megtartásának módját, jellegét számos kormányrendelet határozta meg, de közülük a november 13-án napvilágot látott, Friedrich István nevével fémjelzett bizonyult a legfontosabbnak, amely rögzítette a választójog gyakorlásának a feltételeit. Az 5985/1919. ME rendelet egyértelműen szakított a dualizmus kori jogszűkítő szabályozással és európai mértékkel mérve is demokratikusnak tekinthető: a lakosság mintegy 40%-ának biztosított választójogot, a nőkre és férfiakra nézve egyaránt általánossá tette a titkos szavazást.<sup>1</sup> A mandátumelosztás módját illetően az 1914-ben életbe léptetett egyéni választókerületi struktúrát állította vissza, s a nemzetgyűlési választások lebonyolítására eszerint került sor, több szakaszban, illetve attól függően, hogy az ország egyes területei mikor szabadultak fel az idegen megszállás alól. Az 1920 februárjában összeülő első nemzetgyűlésben 164 honatya foglalt helyet, 1920 nyarán hozzájuk csatlakozott még 44, 1921 őszén pedig 11 képviselő, így a nemzetgyűlés összlétszáma 219 fő lett.<sup>2</sup> A szituáció a korszakon belül egyértelműen különlegesnek tekinthető. Egyrészt egyedül ekkor fordult elő, hogy az általános választásokat időben ennyire elnyújtva, több szakaszban tartották meg,

<sup>1</sup> Az európai összehasonlításra nézve: Hirata Takesi: A bethleni konszolidáció jellege a nemzetközi szakirodalom tükrében. *Valóság*, 1993/11. 55–56.

<sup>2</sup> Hubai László: *Magyarország XX. századi választási atlasza*. I. k. Budapest, 2000, Napvilág, 23–30.

másrészt az első nemzetgyűlés messze a legkisebb létszámú parlament volt, főleg, ha figyelembe vesszük, hogy kétéves ciklusának nagyobb részében csupán 208 fővel működött.

Képviselőjelölt elvileg bárki lehetett, aki betöltötte a harmincadik életévét, rendelkezett aktív választójoggal, valamint bírta a választók 5%-ának, de legfeljebb 500 választópolgárnak a támogatását. A választásokra a többpártrendszer keretei között került sor, ami azt jelentette, hogy a szavazást a pártok között lezajló kampány előzte meg. Ennek jelentőségét azért érdemes kiemelni, mert önmagában a választójog jellege még nem, de a politikai versenyzés lehetőségének mértékével együtt már kiemelkedően fontos kritériuma egy kormányzati rendszer minősítésének. 1920-ban tagadhatatlanul korlátozó tényezőt jelentett, hogy a pártok közötti esélyegyenlőség nem volt teljesen biztosított. Elsősorban vidéken a helyi közigazgatási szervek a Nemzeti Hadsereg alakulataival karöltve akadályozták a baloldali pártok tevékenységét, melynek következtében a szociáldemokrata párt végül a választások bojkottja mellett döntött. Ezen korlátozó tényező figyelembevételével is megállapítható, hogy 1920-ban egy – a legtöbb elemében – demokratikusnak tekinthető választási rendszer kezdett kiforrni Magyarországon.

Az első nemzetgyűlési választások további sajátosságának tekinthető, hogy a hazai pártstruktúra teljesen átalakult. A dualista államberendezkedés megszűnése azt jelentette, hogy a századelő politikai életét meghatározó és döntően a közjogi viszonyok mentén szerveződő pártok megszűntek. Helyüket pedig olyanok foglalták el, melyek már ideológiai és társadalmi alapon határolódtak el egymástól, s egyúttal a lakosság szélesebb rétegeinek a megszervezésére törekedtek. Más megfogalmazásban: egyfajta tömegpolitikai szituáció kezdett kialakulni Magyarországon. A viszonyok különlegeségét, a múlttal való szakítást fokozta, hogy bár a kampányban mintegy fél tucat párt vett részt, az 1920. január végén lezajlott szavazás két, önmagát ellenforradalminak valló párt győelmét hozta: a Keresztény Nemzeti Egyesülés Pártja a mandátumok 45,7%-át, az Országos Kisgazdapárt pedig 48%-át birtokolta.<sup>3</sup> Az első nemzetgyűlés megalakulását követően a két párt koalícióra lépett egymással, közösen kormányzott, amely egyelőre kizárta olyan ellenzék létrejöttét, amely velük szemben kormányképes alternatívát képviselhetett volna.

Bethlen István 1921. áprilisi kormányra kerülését követően meg-megújuló erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy a meglévő pártstruktúrát szétrobbantsa és egy új, alapvetően neki lojális és konzervatív elvek mentén szerveződő kormánypártot hozzon létre. Az átalakulás 1922 elején gyorsult fel, mindenekelőtt azzal, hogy a kormányfő 21 képviselőtársával belépett a Kisgazdapártba, ami egyértelműen jelezte, hogy a miniszterelnök ezt a tömörülést tekinti politikája elsődleges parlamenti

<sup>3</sup> Gergely Jenő: Titkos választás és ellenforradalom – 1920. In *Parlamenti választások Magyarországon 1920–1998*. Szerk.: Földes György – Hubai László, Budapest, 1999, Napvilág, 55–80.



Az Egységes Párt választási röplapja az 1920-as évek első feléből

bázisának.<sup>4</sup> A változás külső jeleként a tömörülés felvette a Keresztény-Keresztény Kisgazda-, Földmíves- és Polgári Párt nevet, de a közéletben a rövidebb, és talán kifejezőbb Egységes Párt elnevezés terjedt el. Reformjai következő lépcsőjeként került sor a választójog átalakítására. Az első nemzetgyűlés alatt erre nem volt lehetőség, mivel a nemzetgyűlés 1920-ban, a kormányzói jogkör kibővítésekor úgy határozott, hogy ha a testület működése az előírt két év előtt érne véget, akkor a választásokat a meglévő szabályozás alapján kell megtartani. Bethlen tudatában volt annak, hogy jogszűkítő törekvései aligha kapnák meg a szükséges támogatás a képviselők többségétől, ezért ravasz húzással csak az utolsó pillanatban, 1922. január 22-én terjesztette be vonatkozó javaslatát.<sup>5</sup> Így a törvényhozás működése februárban úgy ért véget, hogy a honatyák nem zárták le a javaslatról folyó vitát és nem szavaztak róla. A miniszterelnök ezután prominens közéleti személyek és jogászok részvételével alkotmányjogi értekezletet hívott össze, amely törvényesnek ismerte el a kormány azon jogát, hogy a korábbi választójogi rendeletet egy újjal váltsa fel.<sup>6</sup>

A 2200/1922. ME rendelet két területen is jelentős változást hozott. Mindenekelőtt a választójogosultság kritériumainak – életkor, állampolgárság, egy helyben lakás stb. – szigorításával csökkentette a szavazásra jogosultak számát, melynek következtében a választójogosultaknak az összlakossághoz viszonyított aránya 40%-tól

<sup>4</sup> Romsics Ignác: *Bethlen István*. Budapest, 1991, Magyarságkutató Intézet, 141–145. Sipos József: Az Egységes Párt megalakításának történeti problémáiról. *Múltunk*, 2002/1. 243–256. Barta Róbert: Az Egységes Párt létrejötte. In *Emlékkönyv Gunst Péter 70. születésnapjára*. Szerk.: ifj. Barta János – Pallai László. Debrecen, 2004, Multiplex Média – DUP, Debreceni Egyetem Történelmi Intézet, 321–334.

<sup>5</sup> Nemzetgyűlési Irományok 1920–1922. (továbbiakban: NI 1920–1922.) XIII. k. 1–23. Romsics: *Bethlen István*. I. m. 145–146.

<sup>6</sup> Ruszoly József: *Alkotmányjogi reformtörekvések az első nemzetgyűlés idején*. Szeged, 1974, József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 62–65.

mintegy 29%-ra esett vissza. Emellett csak Budapesten és a törvényhatósági jogú városokban maradt meg a titkos szavazás, vidéken – visszakanyarodva – ismét nyíltá tette, így a jövőben a mandátumoknak közel 80%-át lehetett nyílt körzetben elnyerni. Ez a módosítás egyértelműen antidemokratikusnak tekinthető, hiszen azokban az európai országokban, ahol a jogokat a legszélesebbre vonták, a lakosságnak mintegy 50–60%-a szavazhatott, nyílt voksolást pedig Európában már sehol sem alkalmaztak. A társadalom alsóbb rétegeinek számottevő része így teljesen kikerült a politikai döntéshozatali folyamatból, a vidéki agrárlakosság szavazati joggal rendelkező része pedig – a nyílt szavazás miatt – ki lett téve a közigazgatási szervek nyomásának. A nagyvárosokban viszont azért bizonyult szükségesnek a titkosság fenntartása, mivel enélkül a baloldali pártok – elsősorban a Magyarországi Szociáldemokrata Párt – aligha vettek volna részt a választásokon.

A bethleni politika azonban nem elégedett meg ennyivel, hanem a változtatások stabilizálására és kiszélesítésére törekedett. 1925-ben sor került a régóta várt választójogi törvény meghozatalára, amely – kisebb eltérésekkel – a korábbi szabályozást emelte törvényerőre. Megnehezedtek a jelöltállítás feltételei is azzal, hogy az ajánlás mértékét a kerület választópolgárainak 10%-ára, illetve – a népesebb kerületekben – 1000 főre emelték, a helyi közigazgatási szervek pedig elfogult elbírálási eljárással próbálták tovább szűkíteni az ellenzéki pártok esélyeit. Módosult a választókerületek beosztása is, de az a parlamentáris elv, hogy minden képviselői helyet lehetőleg azonos nagyságrendű szavazattal lehessen megszerezni, nem érvényesült. A területi tagolást igen nagy aránytalanságok jellemezték, így 1922-ben a legnagyobb kerületben 18 743, míg a legkisebben 911 választójogosultat tartottak nyilván.<sup>7</sup> Egyúttal az elnyerhető mandátumok számát felemelték 245-re, ami azonban önmagában inkább technikai lépésnek tekinthető. 1922-től Budapestre, majd 1925-től az összes titkosan szavazó városra is kiterjesztették a pártlistás, listajárat rendszert. A kétféle szisztéma alkalmazása ismét csak politikai célokat szolgált. Amíg az Egységes Párt fő bázisát jelentő vidéken a szavazás nem volt kötelező és a nagy pártoknak kedvező többségi elvet érvényesítették, addig a nagyvárosokban pártlistákra lehetett szavazni, abban a reményben, hogy így a kisebbségi szavazatok nem vesznek el.

A tudatosan átgondolt és meglehetősen bonyolult szabályozásra épülő választási rendszer kettős célt szolgált: feltétlenül biztosítani a kormányzati többséget a választásokon, ugyanakkor megtartani a többpárti pluralizmust és minél kevésbé látványosan korlátozni a parlamenti választások szabadságát.

<sup>7</sup> Hubai László: Választók és választói jog Magyarországon. 1920–1947. *Társadalmi Szemle*, 1998/7. 113.

A kormánypárt választási eredményei<sup>8</sup>

Év	Szavazati arány	Mandátumarány
1922	38,19%	56,7%
1926	50,67%	69,4%
1931	45,53%	64,0%
1935	47,27%	69,4%
1939	50,76%	69,6%

A kormánypárti mandátumok megoszlása

Év	Egyhangú	Nyílt kerület	Titkos kerület	Összesen
1922	23	111	6	139
1926	72	87	11	170
1931	53	93	11	157
1935	46	110	14	170
1939	10	–	171	181

A bethleni politika nemcsak célkitűzéseiben, hanem azok végrehajtásában is sikeresnek bizonyult, amint azt a két táblázat adatai is egyértelműen bizonyítják. A pártalapítás terén továbbra is viszonylag széles mozgástér érvényesült: számos párt, illetve hasonló funkciójú szervezet jött létre, egymástól gyakran teljesen különböző ideológiai, illetve kulturális háttérrel és programjaik, valamint szervezeti életük kialakítása terén önállóságot élveztek. A szabadság azonban nem volt korlátlan, ami különösen azokat az ellenzéki pártokat és mozgalmakat érintette, melyek a fennálló rendszer alapintézményeinek a létét kérdőjelezték meg. A szociáldemokrata párt vagy éppen egyes legitimista csoportok tevékenységét az állami szervek rendszeresen akadályoz-

<sup>8</sup> A táblázatok a Hubai László által készített választási atlasz alapján készültek, de egyszerűség kedvéért az eredményekbe nem számítottuk bele az esetenként ugyancsak kormánytámogató pozícióban lévő keresztény párt adatait, melyek figyelembevételével még nyomaszerűbb lenne a kormánypárti fölény. Hasonló okokból hagytuk figyelmen kívül a visszacsatolt területekről behívott képviselőket. Hubai: *Magyarország...* I. m. I–III. k.

ták, így azok csak korlátozott módon működhettek. Betiltás a programjaikban és eszközeikben legszélsőségesebb pártokat sújtotta, ami az 1920-as években lényegében véve a kommunista pártot érintette. Ugyanakkor a kormányzat a fenti jogi eszközökre, valamint a helyi közigazgatási apparátusra támaszkodva mindig meg tudta akadályozni azt, hogy az ellenzéki erők választás útján hatalomra kerüljenek és leváltják a kormányt. Jóllehet a mechanizmus a Bethlen-kormányzat alatt alakult ki, utóbb függetlenedett a személyétől és az őt követő miniszterelnökök is előszeretettel, s persze sikerrel alkalmazták.

Az első nemzetgyűlés szociális téren is jelentős változást hozott magával a századelőhöz képest. A választási rendszer demokratizálódása, valamint a pártstruktúra átalakulása következtében egyfajta radikális elitcsere zajlott le, melynek eredményeképpen az első nemzetgyűlés képviselőinek szerkezete a legtöbb paraméter alapján jelentős mértékben eltért a századelő időszakától. Mindenekelőtt a képviselőknek csupán 11%-a volt tagja a dualista korszak utolsó palamentjének,<sup>9</sup> ami egyben radikális és bizonyos fokig elkerülhetetlen fiatalítással járt együtt. Az 1910-ben megválasztott képviselőház átlagéletkora eredetileg 46,8 év volt, ami az azóta eltelt hosszú idő következtében 56,8 évre emelkedett, míg ugyanez az adat a nemzetgyűlés esetében – 1920-ban – 40,3 év lett.<sup>10</sup> Utóbbi egyébként azt jelentette, hogy az egész korszakban ekkor ült össze a legfiatalabb átlagéletkorú törvényhozás. Ehhez bizonyos fokig igazodva nőtt meg azoknak a törvényhozóknak az aránya – 20,4-ről 34,9%-ra –, akik megválasztásuk előtt nem rendelkeztek érdemi politikai múlttal.<sup>11</sup> Az első világháború előtt a képviselőház a foglalkozási összetétel terén még meglehetősen tradicionális képet mutatott. A honatyák többségét (75%), három nagy társadalmi csoport – közép- és nagybirtokosok, köztisztviselők és ügyvédek – alkotta. A társadalom alsóbb rétegei csupán minimális képviseléssel bírtak, a középrétegeknek csak egyes behatárolt csoportjai jutottak jelentős pozíciókhoz, a történelmi elit, az arisztokrácia pedig egyértelműen felülreprezentáltak bizonyult. A foglalkozási összetételhez igazodva igen magas volt a felsőfokú iskolai végzettség aránya (94%) és azon belül a jog egyoldalú dominanciája érvényesült.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Püski Levente: A politikai elit változása 1919 után. In *Hatalom és társadalom a XX. századi magyar történelemben*. Szerk.: Valuch Tibor. Budapest, 1995, Osiris – 1956-os Intézet, 401. Más kutatási eredmények – az időközi választások figyelembevételével – a folytonossági arányt valamivel magasabban, 15,3%-ban állapították meg, ami nem változtat azon, hogy a személyi összetétel tekintetében radikális átalakulás következett be. Schwarcz András – Schönbaum Attila: *Paradox rendszerváltás: az 1910 és 1922 közötti parlamentek képviselői*. In *Képviselők Magyarországon*. I. Szerk.: Ilonszki Gabriella. Budapest, 2005, Új mandátum, 113. Lásd még Ilonszki Gabriella: *Képviselők és képviselő Magyarországon a 19. és 20. században*. Budapest, 2009, Akadémiai, 109.

<sup>10</sup> Ennél valamivel magasabb számok is ismertek. *Képviselők Magyarországon*. I. m. 209.

<sup>11</sup> Schwarcz – Schönbaum: *Paradox rendszerváltás...* I. m. 123.

<sup>12</sup> Rudai Dezső: *A politikai ideológia, pártrendszer, hivatás, életkor szerepe a magyar képviselőház és a pártok életében, 1881–1935*. Budapest, 1936, 32–33. *Képviselők Magyarországon*. I. m. 211.



A Keresztény Nemzeti Egyesülés Párt választási plakátja, 1920

nem annyira a reál végzettség és az ahhoz kötődő gazdasági pályák törtek előre, hanem – elsősorban a keresztényszocialista mozgalom fellendülésével összefüggésben – a humán és teológiai iskolázottságú, tanítói, tanári, valamint papi hivatásokhoz köthető személyek kerültek be nagyobb számban. Másrészt a nőknek a választójogba történő tömeges beemelése csupán egyetlen női törvényhozó megjelenésével járt együtt.

Bethlen István hosszú miniszterelnöksége alatt összesen három parlamenti választásra került sor – 1922-ben, 1926-ban és 1931-ben –, így ezen a területen is bőven nyílt lehetőség érdemi változtatásokra. A választások eredményeképp a fenti folyamat fokozatosan megfordult, s a nemzetgyűlés, majd a képviselőház szerkezete a századelőéhez kezdett hasonlítani. Valamelyest módosult arányokkal, de a honatyák között ismét a közép- és nagybirtokosok, az ügyvédek és különösen a köztisztviselők kerültek domináns helyzetbe. Utóbbiak 1920-ban 15,8 1922-ben 22,0 1927-ben 24,1, 1931-ben pedig 26,1%-át alkották a képviselőknek. A három kategória együtt

<sup>13</sup> Romsics Ignác: Bethlen István konzervativizmusa. In *Móra Ferenc Múzeum évkönyve*. 1988/1. Szeged, 1989, Szegedi Nyomda, 325.

Az első nemzetgyűlés összetétele fentiekhez képest jóval sokoldalúbbá és populárisabbá vált. A hagyományos társadalmi csoportok változatlanul jelen voltak ugyan, de jóval kisebb mértékben. Így például az arisztokraták aránya 14,8%-ról 5,5%-ra esett vissza, az ügyvédek pedig 21,1%-ról 11,2%-ra. Ezzel szemben erőteljesen kibővült az értelmiségi, valamint az alsó középosztályi háttérűek köre, a kis és középbirtokosok aránya pedig kifejezetten látványosan, 1,2%-ról 14,9%-ra nőtt.<sup>13</sup> A jelzett tendenciákkal összefüggésben a felsőfokú végzettségük túlsúlya megmaradt ugyan, de valamelyest csökkent, a jogászai képzettségük esetében pedig még egyértelműbb visszaesés következett be. Itt tehát egy modernizációs folyamat zajlott le, még ha annak méretei bizonyos vonatkozásban korlátozottnak mondhatók. Egyrészt a középosztályon belül

nagyjából a törvényhozók 57-62%-át tette ki. Hasonló tendencia érvényesült az arisztokraták esetében, akik már 1922-ben 11, 1931-ben pedig 11,4%-os mutatóval rendelkeztek. Ezzel szemben bizonyos értelmiségi csoportok – írók, újságírók, tanárok, tanítók, valamint az egyházi személyek – aránya egyértelműen visszaesett, az alsóbb társadalmi rétegeknél pedig sajátos átrendeződés ment végbe. A kisgazdák tábora látványosan hanyatlott, már 1922-ben 7,4%-ra esett vissza, majd 1931-ben a 2,3%-os mutatóval lényegében véve perifériára szorult, aminek az adott sajátos politikai jelentőséget, hogy az egységes párti propaganda mindig előszeretettel hivatkozott állítólagos széles paraszti bázisára.<sup>14</sup> A korabeli statisztikai adatok nem, a történeti kutatások azonban a munkásszármazásuk növekvő jelenlétét konstatálták, ami minden bizonnyal a szociáldemokratáknak az 1922. évi bekerülésével, illetve választási eredményeik ingadozásával állt összefüggésben. Így 1922-ben mintegy 9, később pedig 5-6%-át alkották a tagoknak. A tárgyalt jelenséghez illeszkedve nőtt a felsőfokú végzettségük aránya is, amely 86,4%-kal 1931-ben került a csúcsra, és azon belül ismét a jog elsősorú dominanciája érvényesült. A nemzetgyűlés, majd képviselőház társadalmi szerkezetében bekövetkező változások így a modernizációs tendenciák lefékezésével, a hagyományos kiválasztási elvek előtérbe helyeződésével, a társadalmi rekrutáció beszűkülésével jártak együtt.<sup>15</sup>

A fenti folyamatok a kormányzat kiválasztási mechanizmusainak az érvényesülésére utalnak, jóllehet a végeredményhez más pártok személyi és mobilizációs politikája is hozzájárult, különösen azoké – elsősorban a változó nevű keresztény párt, valamint a szociáldemokrata párt –, amelyek viszonylag jelentős parlamenti pozíciókkal bírtak.

Ugyanakkor a nemzetgyűlés, majd a képviselőház összetételében bekövetkező változások egy része nem annyira tudatos szelekciónak, mint inkább annak köszönhető, hogy az első nemzetgyűléshez kötődő radikális elitcserét egyfajta konszolidációs periódus váltotta fel. Utóbbi részeként 1922-től fokozatosan lecsökkent az új képviselők aránya: 1922-ben 50,4%-ot tett ki, ami a későbbiekben 27-28% körül stabilizálódott. Ehhez kapcsolódva valamelyest nőtt a tagság átlagéletkora is, amely 1922-ben 45,9 évet, 1931-ben viszont már 50,1 évet tett ki.<sup>16</sup> Más kritériumoknál pedig inkább külső tényezők érvényesüléséről, mint a Bethlen-kormány célzatos törekvéseinek hatásáról lehet beszélni. A törvényhozáson belül a nemzetiségi képviselők aránya 1910-ben igen alacsony volt a maga 4,2%-ával. Trianon következtében azonban a kérdés jelentőségét veszítette, s a képviselők között az 1920-as években végig 1% alatt volt a

<sup>14</sup> Romsics: Bethlen István. I. m. 325. Rudai: A politikai ideológia. I. m. 32–33. *Képviselők Magyarországon*. I. m. 211–213.

<sup>15</sup> A törvényhozásnak ez a fajta bezárulása és tradicionalizmusa a társadalom hierarchikusságának a továbbélésére utal „a társadalmi státusz, a foglalkozás és a műveltség szempontjából egyaránt”. Ilonszki: *Képviselők...* I. m. 71.

<sup>16</sup> *Képviselők Magyarországon*. I. m. 209–210.

nemzetiségek részaránya, ami inkább csak reprezentatív jelenlétre utal. Annak, hogy a társadalom modern szféráihoz kötődő képviselők súlya mindegyik ciklusban eltörpült az agrárszférához képest, az elsődleges háttérét az jelentette, hogy az östermelés a népesség egészen belül is meghatározó szerepet töltött be. Bár a vallási hovatartozás az adott terület jelöltjeinek kiválasztásánál fontos szempont maradt, egészében véve nem bírt politikai strukturáló erővel. 1910-ben az izraelita, görög katolikus és görögkeleti népesség egyértelműen, míg a római katolikusok kis mértékben alul, a reformátusok és az evangélikusok pedig jelentős mértékben felülreprezentáltak voltak a képviselőházban. Az arányok 1920-ra – az izraelitákat kivéve – valamelyest kiegyenlítettebbé váltak, ami azt jelentette, hogy a reformátusok és a római katolikusok az összlakosságon belüli arányuknál valamivel nagyobb mértékben jutottak mandátumokhoz, míg az evangélikusok kevéssel alatta maradtak. A későbbi választások hoztak ugyan némi módosulást, melynek részeként a római katolikusok pozíciói jobban közelítettek a demográfiai makromutatókéhoz. Általában véve mégis az a tendencia érvényesült, hogy a lakosság és a képviselők vallási összetétele nagyjából összhangban állt egymással.<sup>17</sup>

A bethleni választási szisztéma formailag igen eredményesen működött, hosszabb távon azonban az eredeti formájában fenntarthatatlannak bizonyult. Az 1930-as évek közéleti diskurzusában a választójog kiszélesítése és teljesen titkossá tétele egyre sürgetőbb követelményként fogalmazódott meg, melyet már nemcsak a baloldali ellenzék, hanem különböző jobboldali erők is követeltek. A széles körű nyomás hatására a bethlenista tábor számára is nyilvánvaló lett, hogy a reform aligha odázható el sokáig. Eredetileg ők is számoltak a titkosság általánossá tételével, ám attól tartottak, hogy annak bevezetése olyan radikális összetételű parlamentet eredményezne, amelyben a bal-, de különösen a jobboldali ellenzék meghatározó szerephez jutna.

Az 1938-ban, hosszú vajúdas után tető alá hozott választójogi reform – 1938. évi XIX. tc. – jelentős részben új alapokra helyezte a választási rendszert.<sup>18</sup> A képviselők számát 260-ra emelték fel, melyből 135-öt egyéni, 125-öt pedig listás választókerületben lehetett megszerezni. A lajstromos szisztémát az ország egész területén alkalmazták, az egyéni választókerületek viszont csak ott maradtak meg, ahol korábban is voltak, így a vidéki választópolgárok szavazata – szemben a városiakéval – kétszer annyit ért. Valószínűsíthetően a mandátumszám-emelés legfőbb indoka az országgyűlés két házának viszonyában kereshető.<sup>19</sup> A felsőház létszáma ugyanis 1927 elejétől fokozatosan bővült, így idővel olyan helyzet állhatott volna elő, hogy a második kamarának több törvényhozója lesz, ami az esetleges együttes üléseken<sup>20</sup> politikai előnyt bizto-

<sup>17</sup> Ilonszki: *Képviselők és képviselőlet...* I. m. 71.

<sup>18</sup> Pintér István: *Kényszerpályára szavazó ország – 1939*. In *Parlamenti választások Magyarországon 1920–1998*. Szerk.: Földes György – Hubai László, Budapest, 1999, Napvilág, 182–184.

<sup>19</sup> *Képviselőházi irományok 1935–39*. (továbbiakban: KI 1935–1939.) IX. k. 89.

<sup>20</sup> A felsőház szerkezetét és jogkörét külön fejezet tárgyalja.



1.



2.



3.



4.

1. kép • Képviselők díszvacsorája 1926-ban

2. kép • Nyílt szavazás az abádszalóki időszaki választásokon, 1938. július

3. kép • Kisgazdapárti és NEP képviselők, középen Tildy Zoltán. 1938. december 7.

4. kép • Szavazóköri az 1920-as években

sított volna az utóbbi testületnek. A képviselő-jelölés feltételeit szintén átalakították, s a szükséges ajánlások számának csökkentését a választási kaució bevezetésével el-  
lensúlyozták. Minden egyéni jelöléshez 2000, listához 3000 pengőt kellett letenni  
előzetesen, biztosítékként.<sup>21</sup> Legnagyobb újítként a szavazás mindenhol titkos volt,  
de módosítottak valamelyest a választójogosultság feltételein. A censusok szigorítása,  
valamint a hazai zsidóság szavazati jogainak szűkítése a szavazásra jogosultak számá-  
nak csökkenésével járt együtt. A korlátozások eredményeképp a választójogosultak  
aránya az 1935. évi 33,7%-ról 28-30%-ra csökkent.<sup>22</sup>

A reform következtében szűkült ugyan a szavazókra nehezedő adminisztratív  
nyomás és a jelöltállítás feltételei is enyhültek valamelyest. Az egyéb korlátozások  
bevezetése miatt viszont az új szabályozás csak erősen mérsékelt demokratizáló-  
dás jelentett, a választási eredmények továbbra is csak részlegesen tükrözhatték a  
társadalom politikai tagolódását és továbbra sem került veszélybe a kormánypárt  
esetleges választási győzelme.

A mindenkori kormánypártnak a korszak első felében éppúgy, mint a második-  
ban egy megosztott és erősen tagolt ellenzékkal kellett szembenéznie. A párterővi-  
szonyok terén azonban már Bethlen kormányfősége végén elindult egyfajta átrende-  
ződés, ami az 1935. és 1939. évi képviselő-választásokon folytatódott, sőt kiszélesed-  
tett. Az 1920-as években a baloldali pártok – különböző nevű liberális-demokrata  
formációk és az MSZDP – alkották az ellenzék gerincét, mellettük a legitimisták tá-  
bora fokozatosan fogyatkozott, a keresztény tábor pedig – konzervatív irányítás alá  
kerülve – lényegében véve Bethlen szövetségese lett. Az 1930-as években mind a bal-  
oldali csoportok, mind az évtized nagyobbik részében ellenzékvé váló keresztény  
irányzat ereje, parlamenti pozíciója erőteljesen meggyengült. Az évtized első felében  
még úgy tűnt, hogy egy új szerveződés, a Független Kisgazdapárt kerülhet kedvező  
helyzetbe, de az 1939. évi választás számukra is kudarcot hozott. A harmincas évek  
végére a nyíltan nemzetiszocialista irányzatú, szélsőjobboldali pártok dinamikus  
előretörése következett be és 1939-től már ők alkották a parlamenti ellenzék meghatá-  
rozó erejét.<sup>23</sup> Ezzel párhuzamosan a kormánypártban is jelentős átalakulás zajlott  
le, melynek következményeként a bethlenista tábor tagjai fokozatosan kiszorultak  
a párt képviselőcsoportjából, és helyüket – a mindenkori kormányfőhöz igazodni  
készséges karrierpolitikusként – a jobboldali radikalizmus különböző áramlataihoz  
tartozó csoportok vették át.

<sup>21</sup> Amennyiben a választásokon a jelöltek nem sikerült megszerezniük a szavazatoknak legalább az  
egynegyedét, az összeg számára elveszett, illetve az államkincstárba került.

<sup>22</sup> Mindent összevéve mintegy 930 ezer fővel csökkent a választójogosultak köre. Ebből 650 ezret  
jelentett a censusok szigorítása, további 180 ezret külön az egyéni körzetekre vonatkozó censusok  
felemelése, a zsidó választójogosultságnál pedig körülbelül 100 ezer fős csökkenés következett be.  
Hubai: Választók... I. m. 108.

<sup>23</sup> Paksa Rudolf: *Magyar nemzetiszocialisták*. Budapest, 2013, Osiris K–MTA Bölcsészettudományi  
Kutatóközpont–Történettudományi Intézet, 156–171.



Szociáldemokrata képviselők a parlamenti padsorokban, 1932

A képviselőház pártpolitikai szempontból jelentősnek tekinthető átalakulását  
csak részlegesen kísérte a tagság társadalmi szerkezetének átrendeződése. Egyes té-  
nyezők továbbra sem bizonyultak meghatározónak. A nemzetiségi hovatartozásnak  
inkább csak a terület-visszacsatolásokkal összefüggésben volt jelentősége, és nők vál-  
tozatlanul csupán elhanyagolható arányban lettek képviselők.<sup>24</sup> A vallási tagolódás  
egészében véve továbbra is nagyjából az országos átlagokhoz igazodott, az izraelitákat  
kivéve. Utóbbiak parlamenti aránya a korszak folyamán végig alulreprezentáltak te-  
kinthető, de 1939-re – összefüggésben a felerősödő antiszemita politikai közhangu-  
lattal – teljesen perifériára szorultak.

A jelzett pártpolitikai eseményekből következően viszont a testület tagsága jelen-  
tős változáson ment keresztül, s 1935-ben és 1939-ben is 44-55%-os volt a személy-  
cserék mértéke. Ehhez kapcsolódva viszonylag magas volt azoknak az aránya, akik  
megválasztásuk előtt nem rendelkeztek számottevő politikai múlttal, ami arra utal,  
hogy az újonnan érkezettek többnyire előképzettség nélkül lettek törvényhozók.<sup>25</sup> Ér-  
dekes módon leginkább a képviselőházban régóta jelen lévő ellenzéki pártok voltak  
azok, melyek a legnagyobb mértékű folytonosságot prezentálták. Az átalakulás azon-

<sup>24</sup> 1939-ben két női törvényhozó foglalt helyet a parlamentben.

<sup>25</sup> *Képviselők Magyarországon*. I. m. 209–212.

ban nem járt érdemi fiatalodással, inkább csak arról lehetett beszélni, hogy az átlagéletkor számai mögött valamelyest nagyobb szóródás húzódott meg. Bár a törvényhozók szociális hátterére vonatkozóan különböző kutatások ismertek, melyek bizonyos rész-kérdésekben egymástól eltérő eredményre jutottak, az alapelemeket illetően hasonló következtetések levonását kínálják. Mindenekelőtt a fő rekrutációs bázist továbbra is három társadalmi réteg – földbirtokosok, hivatalnokok, ügyvédek – jelentette,<sup>26</sup> ellenben az arisztokraták aránya, nem látványosan ugyan, de egyértelműen csökkent.<sup>27</sup> Mellettük más középosztályi csoportok is hangsúlyosabb szerephez jutottak: 1935-ben a katonatisztek és a gazdasági vállalkozók, négy évvel később pedig a reál szférához kötődők – mérnökök, orvosok stb. –, valamint a papok, illetve lelkészek aránya nőtt meg valamelyest. 1939-re az alsóbb osztályok esetében is némi bővülés következett be, de nem annyira a munkásság esetében – ahol a különböző vizsgálatok eltérő eredményeket jeleznek –, hanem a parasztságnál, melynek részaránya 6-7%-ra emelkedett. Nagyjából hasonló irányú elmozdulás érzékelhető az iskolázottsági mutatóknál. Itt megmaradt, bár kismértékben – 80%-ra – csökkent a diplomával rendelkezők fölénye, de azon belül visszaesett valamelyest a jogászoké, míg az orvosi, műszaki és gazdasági végzettségűeké emelkedett.<sup>28</sup> A korszak végére megerősödött a korábban is érzékelhető tendencia, miszerint a kormánypárt társadalmi értelemben egyfajta gyűjtőpártként működött, melyben szinte mindegyik réteg képviseltette magát. Mellettük ez a fajta foglalkozási nyitottság a kisgazdapárt és a nemzetiszocialista tábor esetében érvényesült, a többinek inkább rétegpárt arculata volt. A szélsőjobboldali ellenzék egyébként azért is érdemes kiemelni, mivel képviselőik többségét náluk is középosztálybeliek alkották, bár szavazóik nagy része az alsóbb osztályokból került ki.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Rudai: *A politikai ideológia*. I. m. 32–33. *Képviselők Magyarországon*. I. m. 213. Paks: *Magyar nemzetiszocialisták*. I. m. 190.

<sup>27</sup> 1935-ben 9,7, 1939-ben pedig 7,0%-ra.

<sup>28</sup> *Képviselők Magyarországon*. I. m. 211.

<sup>29</sup> Esetükben annyi sajátosság emelhető ki, hogy politikusaik valamivel fiatalabbak voltak a többségnél, a Magyar Élet Pártjától eltérően az agrárháttérrel rendelkezők mellett az ipari szféra is hangsúlyosan képviseltette magát és iskolázottsági mutatóik is valamivel alacsonyabbak voltak az átlagos értékeknél. Paks: *Magyar nemzetiszocialisták*. I. m. 189–192.



*A Ház tagjai felállva, lelkes tapsviharral köszöntik a bevonuló felvidéki képviselőket. 1938. december 5.*

## I.2.

## SZERVEZÉSI ELVEK

Ahhoz, hogy valaki a törvényhozás tagja legyen, a választási győzelem jelentette az első és legfontosabb állomást, de a folyamat itt nem zárult le. A Horthy-korszak választójogi szabályozásai a házszabályokkal együtt minden esetben pontosan meghatározták, hogy a képviselők igazolásának milyen eljárási rend szerint kell megtörténnie.

A megválasztott személyeknek – általános választásnál a megnyitás napjától, időközi esetében a megválasztás időpontjától számítva – 15 nap állt a rendelkezésükre, hogy megbízólevelüket – személyesen vagy meghatalmazott útján – a ház elnökségének benyújtásuk,<sup>30</sup> melynek procedúrája a házszabályokban részletesen előírt módon zajlott le. A második ülésen az érintettek átadták az okmányt – lényegében véve a választási jegyzőkönyvet – a korelnöknek, majd sorsolás útján a tagok négy osztályba lettek beosztva. A következő ülésen azután az osztályok benyújtották a megbízólevelek vizsgálatáról szóló jelentésüket.<sup>31</sup> Ha a megbízólevéllel szemben törvényességi kifogás vagy panasz nem merült fel és alakilag is megfelelt az előírásoknak, akkor az A kategóriába sorolták. Ilyenkor a házelnök az illetőt véglegesen vagy feltételeesen igazolt képviselőnek nyilvánította. Panasszal ugyanis minden alkalommal<sup>32</sup> a választást követő 30 napig lehetett élni, tehát amíg a határidő nem járt le, a képviselő csupán feltételeesen igazolt lehetett.

Az osztályok csak a megalakuláskor működtek, a továbbiakban a vizsgálat első szakaszát az állandó igazolási bizottság végezte, melynek tagjait az említett osztályok választották meg. Ha valakit több helyen is képviselővé választottak, az igazolástól

<sup>30</sup> Nem fordult elő olyan eset, hogy valaki a benyújtás elmulasztása miatt veszítette volna el mandátumát.

<sup>31</sup> Értelemszerűen az egyes osztályok nem a saját, hanem valamelyik másik osztály megbízóleveleit vizsgálták meg.

<sup>32</sup> Erről 1920-ban külön vita folyt a nemzetgyűlésben. A választásokról szóló 5988/1919. ME rendelet ugyan 15 napra rövidítette a határidőt, de az érvénybe léptetett 1908. évi házszabály 30 napról szólt. Végül a házelnök úgy értelmezte, hogy a 15 nap csak a nemzetgyűlés külön döntése alapján alkalmazható. Nemzetgyűlési Napló 1920–22. (továbbiakban NN 1920–1922.) I. k. 23–25. Vö.: Ruzsoly József: A választási bíráskodás Magyarországon 1848–1948. Budapest, 1980, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 394.



Az országgyűlés ünnepélyes megnyitása utáni ülésen a mandátumok benyújtása, 1935. május 30.

számítva 8 nap állt a rendelkezésére ahhoz, hogy nyilatkozzon, melyik mandátumát kívánja megtartani, s az így megüresedett kerületekben természetesen új választást kellett kiírni. A ciklus közben bekövetkezett létszámbeli változásokat az elnöknek, pontosabban hivatalának kellett nyilván tartani. Ha tehát valaki meghalt vagy lemondott a képviselőségről, akkor az elnök – a plénum felhatalmazása alapján – megke-reste a belügyminisztériumot, amely intézkedett az ugyancsak időközinek tekinthető választás lebonyolításáról.

Amennyiben az osztályok, később pedig az állandó igazolási bizottság jelentése alapján valamely megbízólevél ellen törvényességi kifogás és/vagy panasz merült fel – ilyenkor B, C, illetve D besorolást kapott<sup>33</sup> –, a házelnök az ügyet áttette valamelyik bírálóbizottsághoz. A szám szerint négy bírálóbizottság nem rögtön a megalakulás-kor, hanem valamivel később – a többi bizottság után – jött létre, tagjait a plénum választotta meg. Ha a testület első lépcsőben nem tudott dönteni, a tárgyalást elnapolva a vizsgálat kiterjesztésére tehetett javaslatot. Ilyen esetben az állandó igazolási bizottság jelölt ki egy képviselőt a vizsgálóbiztosi feladatra. Utóbbi a helyszínen lefolytatott eljárás alapján jelentést készített és a bírálóbizottság már ennek alapján hozta meg a

<sup>33</sup> A képviselőház házszabályai. Budapest, 1908, Pesti Könyvnyomda–Részvénytársaság (továbbiakban: Képviselőházi házszabályok, 1908.) 14.

döntését. Ez a testület egyébként nem véleményező, hanem ügydöntő jogkörrel bírt, mert a meghozott határozatát a plenáris ülésen már nem lehetett vita tárgyává tenni. A házszabályok ilyenkor egészen drasztikus szankcióra is módot nyújtottak. Ha ugyanis a bírálóbizottság úgy találta, hogy adott esetben tömegesen fordultak elő a választási jog gyakorlását akadályozó/befolyásoló cselekmények, kezdeményezhette a kerület képviselő-küldési jogának a ciklus időtartamára szóló felfüggesztését.<sup>34</sup> Ilyenre egyébként csupán egy ízben került sor, de az is megrekedt a kísérleti stádiumban. A bírálóbizottság 1924. november 26-i döntésével ugyan megsemmisítette a rétsági kerületben korábban született eredményt és kezdeményezte a képviselő-küldési jog felfüggesztését, de az állandó igazolási bizottság pár héttel később arra a megállapításra jutott, hogy miután a vonatkozó törvényi előírások időközben hatályukat veszítették, az eljárás lefolytatásának nincs értelme.<sup>35</sup>

A századelőn a választási bíráskodás megoszlott a törvényhozás és a Kúria között, melyet a választásokat szabályozó, már említett 1919. évi rendelet hatályon kívül helyezett, így ez a feladatkör teljes egészében a nemzetgyűlés hatáskörébe került, ami kezdettől fogva számos problémát vetett fel. Miközben az eljárási rend nehézkes és túlbürokratizált volt, időnként éppen a jogi szabályozás hiányossága okozott feszültséget. Ennél persze súlyosabb elvi kérdések is felmerültek. Mindenekelőtt az alkotmányos intézmények közötti fékek és ellensúlyok kialakítása szempontjából erősen vitatható, ha a képviselők önmaguk döntenek választási ügyekben, különösen úgy, hogy a konkrét döntések meghozatala lényegében a parlamenti többség/többségi párt álláspontjától függ. A bírálóbizottságok tevékenységét a két nemzetgyűlés alatt a passzív döntési gyakorlat jellemezte, a panaszoknak és kifogásoknak csak kivételes esetben adtak helyt, ami önmagában is a mindenkori kormánypártiaknak kedvezett.<sup>36</sup> Amikor viszont mégis úgy lett belőle, akkor a pártpolitikai elfogultságok már jól érzékelhetőek voltak.<sup>37</sup> A tárgyalt problémákat mintegy összegezte két, az első nemzetgyűlés alatt tárgyalt eset. Az Abonyban megválasztott, kormánypárti Fábán István ellen az a kifogás merült fel, hogy ellene a választás idején bűnvádi eljárás volt folyamatban, így fel sem léphetett volna képviselőjelöltként. A II. bírálóbizottság azonban 1921 áprilisában elutasította a kifogást, arra hivatkozva, hogy jogerős vádhatározat nélkül nincs bűnvádi eljárás. Eközben az I. bírálóbizottság az ismert ellenzéki politikust, Drozdy Győzöt mandátumvesztésre ítélte, pedig a választás idején ellene is csupán nyomozati szakasznál tartott az eljárás.<sup>38</sup> Utóbbinál Rassay Károly azt is fel-

<sup>34</sup> Ebben az esetben az elnök az ügyet átadta az állandó igazolási bizottságnak, és a tényleges felfüggesztésre annak jelentése alapján kerülhetett sor.

<sup>35</sup> Nemzetgyűlési napló, 1922–1926. (továbbiakban NN 1922–1926.) XXVII. k. 410. és 624.

<sup>36</sup> Ruszoly: *A választási bíráskodás*. I. m. 498.

<sup>37</sup> A parlamenti bíráskodás pártos voltát utóbb Wlassics Gyula, a Közigazgatási Bíróság tekintélyes és mellesleg a bethleni politikához közel álló vezetője is elismerte. *Budapesti Hírlap*, 1928. jan. 8. 2.

<sup>38</sup> Ruszoly: *A választási bíráskodás*. I. m. 420–422. NN 1920–1922. X. k. 166.



Wlassics Gyula, 1906 és 1933 között a Közigazgatási Bíróság elnöke

vetette, hogy a bizottsági állásfoglalás megszületése szabálytalan módon történt, de a házelnök a kormánytagok aktív támogatásával – arra hivatkozva, hogy a bizottság döntése nem tehető bírálat tárgyává – egyszerűen figyelmen kívül hagyta Rassay tiltakozását.<sup>39</sup> Hogy teljes legyen a történet, Fábán ellen panasz is felmerült, miszerint vesztegetéssel próbált szavazatokat szerezni, de a bizottság – vizsgálóbiztos kiküldése után – végül ismét felmentette őt.<sup>40</sup> Utóbbi eljárásnak egyébként nem is volt jelentősége, hiszen a döntés 1922. január végén, két évvel az ominózus eset után és néhány héttel a nemzetgyűlés ciklusának a lejárta előtt született meg.

Az 1925. évi választójogi reform úgy kívánta megoldani a hely-

zetet, hogy a választási bíráskodást teljes egészében a Közigazgatási Bíróság hatáskörébe utalta.<sup>41</sup> A következő ciklus kezdetétől, 1927-től a házelnök minden, hozzá eljutott panaszt vagy kifogást automatikusan áttett a bírósághoz, utóbbi pedig döntéseiről, melyek a parlamenti képviselők számára nem voltak vitathatóak, tájékoztatta a képviselőházat. Ez a módszer, bár a bírák maguk sem voltak teljesen függetlenek a politikától, jobban megfelelt az alkotmányosság elveinek és számottevő mértékben tehermentesítette a törvényhozást. A továbbiakban is az igazolás első állomását megalkakuláskor az osztályok, azt követően pedig az állandó igazolási bizottság jelentette, a bírálóbizottságok viszont lényegében véve munka nélkül maradtak. Bár a képviselőháznak megmaradt az a joga, hogy bizonyos esetekben felfüggeszthette egy adott kerület képviselőküldését, ilyen eljárásra már soha nem került sor.

A Horthy-korszakban a választási harc minden esetben pártok között folyt, s bár pártonkívüli jelöltek mindig indultak, arányuk az összes képviselőjelölthöz viszonyítva soha nem haladta meg az 5%-ot. A pártközpontságot tovább erősítette, hogy 1922-ben Budapesten, 1926-ban a többmandátumos törvényhatósági jogú városokban, 1939-től pedig a vármegyékben is listás választásokra került sor, amely eleve nem

<sup>39</sup> NN 1920–1922. X. k. 169–171. és 179.

<sup>40</sup> NN 1920–1922. XVI. k. 54.

<sup>41</sup> 1925. évi XXVI. tc. 100–128. §.

adott teret a pártonkívüliek számára. A 19. századi liberális felfogás eredendően csupán másodrendű szerepet tulajdonított a pártoknak a parlament működése tekintetében, abból kiindulva, hogy a képviselők összessége alkotja a törvényhozást, akiknek tevékenységét nem szűk partikuláris, hanem országos érdekek határozzák meg. Mégis, már a dualizmus időszakában kialakult egy olyan gyakorlat, melynek következtében az országgyűlés a pártok és a pártfegyelem által korlátozott képviselők tevékenységére épült.<sup>42</sup> Jóllehet egyes szakemberek és politikusok még az 1940-es évek elején is sikrázáltak a hagyományos szemlélet mellett, a két világháború közötti időszakra általánossá vált az a felfogás, amely szerint a pártok és a frakciók a törvényhozás elsődleges strukturáló tényezői. Ezt a magatartást a legkövetkezetesebben és a legnyíltabban az MSZDP képviselte. 1922-ben, amikor a párt először jutott parlamenti képviselőhöz, nemcsak a már említett, piros szegfűs bevonulással hívták fel magukra a figyelmet, hanem azzal is, hogy június 28-án – egy héttel a megnyitás után – ünnepélyes deklarációban fejtették ki politikai elveiket és programjukat.<sup>43</sup> A korszak második felére azután általános, bár nem mindig alkalmazott gyakorlattá vált, hogy ha ciklus közben egy parlamenti képviselővel is rendelkező új párt vagy szervezet alakult, annak tényét nyilvánosan, a plenáris ülésen is bejelentették.<sup>44</sup>

A közéleti diskurzusban már a húszas évek első felétől használták a vezérszónok kifejezést, sőt időnként maguk a képviselők is kiemelték, hogy nem személyes véleményüket, hanem pártjuk álláspontját tolmácsolják, ami idővel jogi szabályozást is nyert. Az 1928. évi reform előkészítő munkálata során még csak felmerült, az 1939-ben életbe léptetett házszabályokban viszont már ott szerepelt, hogy a törvényjavaslatok tárgyalásánál először az egyes pártok vezérszónokai kapnak szót.<sup>45</sup>

Bár a házszabályok viszonylag későn és akkor is csak korlátozott mértékben ismerték el a frakciójogokat, a pártoknak a parlamenti munkát irányító és koordináló tevékenysége ténylegesen jóval szélesebb területre terjedt ki, a kormánypárt-ellenzék tagolódáson túlmenően is. A ciklusok kezdete előtt egyeztetésekre volt szükség arról, hogyan osztják el egymás között a bizottsági helyeket és – elsősorban kormánypárti részről – az elnökségi pozíciókat. A képviselők konkrét helyét az ülésteremben a ház-nagyi hivatal jelölte ki, de a pártok szerinti elhelyezés már szintén előzetes tanácskozást igényelt. Általában az a gyakorlat érvényesült, hogy a kormánypártiak foglaltak helyet középen, a többiek beosztása pedig hozzájuk igazodott. Így a második nemzetgyűlésben – 1922–26 között – értelemszerűen az Egységes Párt került középre, a

szociáldemokraták és a liberális-demokraták tőlük balra, a keresztény pártiak, legitimisták és pártonkívüliek pedig jobbra foglaltak helyet.<sup>46</sup> Ez az ülésrend egyúttal azt is jelezte, hogy az egyes pártok számára a jobb és bal kifejezések szimbolikus értelemben is politikai tartalommal bírtak. Rassay Károly szerint a Keresztény Nemzeti Egyesülés Pártja vezetői 1920 elején élénken tiltakoztak az ellen, hogy ők a terem bal oldalára kerültek.<sup>47</sup> A legérdekesebb helyzetbe egyébként a nemzetiszocialista politikusok kerültek 1939-ben. Képviselőik a baloldal szélén foglaltak helyet, miközben önmagukat természetesen szélsőjobboldaliként határozták meg.<sup>48</sup>

Ciklus közben az egyes pártok több-kevesebb rendszerességgel tartottak olyan értekezleteket, melyeken megvitaták a parlament elé kerülő ügyeket és a velük kapcsolatos magatartás módjait, sőt hasonló okokból pártközi tanácskozásokra is sor került. A legismertebb ilyen rendezvényre 1936 végén került sor, amikor a Darány-kormány három alkotmányjogi kérdés – kormányzói és felsőházi jogkör kibővítése, választójog átalakítása – kapcsán kívánt tájékozódni, hogy később ennek ismeretében állhasson elő saját javaslataival.<sup>49</sup> Ennek kapcsán azonban túlzás lenne azt feltételezni, hogy az érdemi viták a Ház falain kívülre kerültek volna, s a tanácskozások politikai jelentőségét több tényező is korlátozta. Mindenekelőtt összehívásuk döntően a kormányzati akarattól függött és az, hogy születik-e bármilyen informális megállapodás, kizárólag a résztvevők szándékán múlt. Egy pártközi megbeszélés részben arra volt jó, hogy mindenki tájékozódhatott az adott témák kapcsán a többiek álláspontjáról, melynek függvényében azután parlamenti szereplését is formálhatta valamelyest. 1937 decemberében a régi ellenzékieknek számító Friedrich István nem véletlenül szorgalmazta, hogy a választójogi reform parlamenti betervezése előtt tartsanak pártközi értekezletet a kérdésről.<sup>50</sup> Ezek a rendezvények időnként egészen pragmatikus célokat is szolgálhattak azzal, hogy a mindenkori miniszterelnökök így próbálták az éppen esedékes ügy parlamenti vitáját valamelyes keretek közé szorítani. 1933. május–június folyamán a kormánypárti vezetés egyszerűen csak a költségvetési vita időbeli korlátozásának elérése érdekében kezdeményezett tanácskozásokat.<sup>51</sup>

Bár frakcióvezetők nem voltak, illetve rendszerint a pártelnököket tekintették annak, a legtöbb pártnál külön posztot hoztak létre a képviselőcsoport tevékeny-

<sup>42</sup> Pesti Sándor: *Az újkori magyar parlament*. Budapest, 2002, Osiris, 279–281.

<sup>43</sup> NN 1922–1926. I. k. 92–102.

<sup>44</sup> Ez történt – többek között a Meskó-féle nemzetiszocialista párttal, az Egyesült Keresztény Párttal, vagy a Keresztény Nemzeti Függetlenségi Párttal. Képviselőházi napló, 1931–1935. (továbbiakban KN 1931–1935.) X. k. 31–34. Képviselőházi napló, 1935–1939. (továbbiakban KN 1935–1939.) XI. k. 3–4. XXII. k. 245–252.

<sup>45</sup> A kérdésre a törvényhozói munkáról szóló fejezetnél térünk ki részletesen.

<sup>46</sup> *Pesti Napló*, 1922. június 17. 2.

<sup>47</sup> Rassay Károly: *Politikai emlékezéseim*. Politikatörténeti és Szakszervezeti Levéltár. 867. f. 2/r. 90.

<sup>48</sup> A képviselők konkrét helyének kijelölése – részben a pártok által behatárolt keret miatt – inkább technikai feladat volt, bár egyes prominens politikusok elhelyezését a közvélemény mindig figyelemmel kísérte. Így nem véletlen, hogy 1935-ben Bethlen István Apponyi Albert régi helyét kapta meg. *Pesti Napló*, 1935. április 28. 4.

<sup>49</sup> Kerepeszki Róbert: A „tépelődő gentleman” Darányi Kálmán (1886–1939). Pécs–Budapest, 2014, Kronosz – Magyar Történelmi Társulat, 81–82. Zsedényi Béla: *A felsőház új jogköre*. Miskolc 1938, Miskolci Evangélikus Jogakadémia, Tudományos Értekezések Tára, 41.

<sup>50</sup> *Pesti Napló*, 1937. december 29. 1.

<sup>51</sup> *Pesti Napló*, 1933. május 25. 2. és június 9. 3.



Eckhardt Tibor és Bethlen István az Országház folyosóján

ségének napi koordinálására és ellenőrzésére. Az Egységes Párt már az 1922. évi választásokat követően felállított egy vitarendező bizottságot, ellenzéki oldalról viszont ez az együttműködés egyfajta gyakorlati formája is volt.<sup>52</sup> Az 1935-ös választások után az ellenzéki pártok többsége megegyezett abban, hogy közös vitarendezőjük lesz, a kisgazdapárti Berg Miksa személyében, akinek a szociáldemokrata Kéthly Anna lett a helyettese.<sup>53</sup> Mivel a pártoknak ez a fajta tevékenysége általában informális keretek között zajlott, írásos dokumentumok nem készültek róluk, a korabeli sajtó tudósításai pedig esetlegesek és hiányosak voltak.

Az egyetlen kivételt a szociáldemokrata párt jelentette, melynek parlamenti szereplése a leginkább szabályozottnak és strukturáltnak tekinthető. A frakció 1922. június 13-i, első ülésén került sor a szervezeti szabályzat elfogadására, amely a korszak egészét illetően rögzítette a működés alapelveit.<sup>54</sup> Kötelezően előírták az üléseken való részvételt,<sup>55</sup> a pártfegyelem betartását, a csoport munkájának vezetésére pedig két testületet állítottak fel, a Titkárságot és az öttágú Intéző Bizottságot. Előbbi elsősorban adminisztratív feladatokat látott el, összegyűjtötte a parlamenti tevékenységhez szükséges anyagokat, levelezett a frakció nevében, összegyűjtötte a beérkezett panaszokat stb. Utóbbi viszont a frakció valódi irányítója lett, amely igencsak szoros kontroll alatt tartotta a képviselőket. Az IB határozott a pártnak jutó bizottsági helyek betöltéséről, a felszólalások sorrendjéről és témájáról, a képviselők politikai nyilatkozatokat is csak a testület előzetes

beleegyezésével adhattak. Bár a frakció tagjainak magatartása, beszéde, vitastílusa között – egyéni képességek, műveltség vagy éppen habitus alapján – így is számottevő különbségek voltak, az IB az utólagos kontroll jogával is rendelkezett. Így a képviselőcsoport 1922. július 27-i ülésén szóvá tették, hogy legutóbb Pikler a hazafiasság kérdését a frakció felfogásától eltérően fejtette ki, Hébelt a pacifizmus gondolatát „szükségen felül domborította ki”, Salynak pedig a jövőben mértéket kell tartania a közbekiabálások terén.<sup>56</sup> Formailag a frakció a párt vezető szerveinek alárendelve működött, ami azonban a gyakorlatban inkább összefonódást jelentett.<sup>57</sup> A szociáldemokrata képviselők ugyanis rendszerint a párt prominens személyiségeiből kerültek ki, akik egyidejűleg többféle pozíciót is betöltöttek, továbbá, miután a párt politikai tevékenysége 1922-től jelentős részben a parlamentre koncentrálódott, elkerülhetetlen volt a frakció szerepének a felértékelődése. A képviselőcsoport ilyen jellegű működéséhez hozzátartozott, hogy havonta lehetőleg több, de legalább egy ülést tartson, melyekről külön jegyzőkönyv készült. Az ülések egyébként nemcsak a feladatelosztás szempontjából bírtak jelentőséggel: a képviselők rendszerint itt informálták egymást a parlamenttel kapcsolatos ügyekről, s adtak időnként politikai helyzetértékelést.

A történetírásban lényegében véve konszenzus alakult ki abban a tekintetben, hogy a választási rendszer demokratikus oldalról nézve számos hiányossággal – nyílt voksolás, jogosultak szűk köre, pártok közötti egyenlőtlen versenyhelyzet stb. – rendelkezett, a korszak első felében azonban szinte magától értetődőnek tűnt, hogy a nemzetgyűlés, majd képviselőház tagjai pártpolitikusból állnak, akik közvetlen választás alapján nyerik el mandátumukat. Bár a szélsőjobboldali csoportok a húszas évek elejétől kezdve fenntartásaikat hangoztatták a parlamentáris berendezkedéssel szemben, egyedül Eckhardt Tibor állt elő konkrét ellenjavaslattal. 1925-ben, a választójogi törvényjavaslat nemzetgyűlési vitájakor kifejtett koncepciója azonban, miszerint a törvényhozást érdek-képviselési alapokra kellene helyezni, lényegében visszhangtalan maradt.<sup>58</sup> Egyébként a korporatív eszme valóban megjelent a magyar törvényhozásban, de nem a képviselőház, hanem a felsőház vonatkozásában. Utóbbi intézmény tagságának egy részét ugyanis a különböző társadalmi érdek-képviselési szervezetek küldöttei adták.

A harmincas évek elejétől – részben a gazdasági világválság következményeként, részben nemzetközi példák hatására – terjedtek el szélesebb körben olyan nézetek, melyek a szociális ellentétek, az öncélú pártharcok kiküszöbölését, a nemzeti egység megvalósulását elsősorban a társadalom egészének hivatásrendi megszervezé-

<sup>52</sup> *Pesti Napló*, 1922. június 18. 1–2. és július 16. 3.

<sup>53</sup> *Pesti Napló*, 1935. október 26. 5. 1936. május 21. 3.

<sup>54</sup> A frakció tevékenységére nézve: Serfőző Lajos: *A Magyarországi Szociáldemokrata Párt a parlamentben 1922–26*. Budapest, 1967, Akadémiai, 74–76. Mészáros Margit: *A Magyarországi Szociáldemokrata Párt parlamenti frakciója a Gömbös-kormány időszakában*. *Múltunk*, 1997/2. 147–151.

<sup>55</sup> Az Intéző Bizottság láthatóan ügyelt az előírások betartására is, így Reisinger Ferenc az 1924. január 14-i ülésen figyelmeztetést kapott, amiért nem jár el rendszeresen az ülésekre. Az MSZDP parlamenti frakciója jegyzőkönyvei. Politikatörténeti Intézet Levéltára, 658. fond, 3/1. III. k. 154. (továbbiakban: PL MSZDP jegyzőkönyvek).

<sup>56</sup> PL MSZDP jegyzőkönyvek, 1922. július 27. I. k. 75.

<sup>57</sup> Sipos Péter: *Legális és illegális munkásmozgalom (1919–1944)*. Budapest, 1988, Gondolat, 81.

<sup>58</sup> Eckhardt határozottan bírálta az általános titkos választójogot, az általa kuriálisnak nevezett rendszer mellett foglalt állást és hozzátette, ha „a foglalkozási áganként megszervezett magyar társadalom vesz részt a választójogban, különb és jobb képviseletet nyer a magyar nemzet, mint ahogyan a mai rendszerben történik”. NN 1922–1926. XXXII. k. 177.

sétől vagy egy fasiszta jellegű korporatív rendszer kiépülésétől várták. Kormányzati szinten első ízben Gömbös Gyula vetette fel 1933-ban, hogy meg kellene szüntetni a felsőházat, a képviselőházat pedig át kellene alakítani, oly módon, hogy a tagok többségét továbbra is közvetlenül választanák, de egy részüket a kormányzó nevezné ki, valamint új érdek-képviselői szervek küldenék. A kormányfő – elsősorban igazságügyi minisztere, Lázár Andor érvei hatására – viszonylag hamar letett tervének megvalósításáról, pontosabban erőfeszítéseit a korporatív társadalomszervezésre koncentráltta.<sup>59</sup>

A hivatásrendiség eszméje a harmincas évek végére a korabeli politikai diskurzus egyik központi témájává vált,<sup>60</sup> azok a politikusok és szakemberek azonban, akik nyíltan és egyértelműen annak minél szélesebb megvalósítása mellett foglaltak állást,<sup>61</sup> igen óvatosan fogalmaztak, ha a parlamentről volt szó. Elsősorban attól félve, hogy egy efféle szerkezeti reform felvetése esetén – az állam és társadalmi rend elleni támadás címén – könnyen büntetőjogi eljárással találhatták volna szembe magukat. Ez azonban nem változtatott azon, hogy a reform gondolata népszerűvé vált a különböző jobboldali radikális irányzatoknál, olyannyira, hogy Teleki Pál, akitől eredetileg sem álltak távol efféle elképzelések, miniszterelnökként kész volt azt bizonyos fokig felkarolni. Először 1940. október elején kaptak nyilvánosságot a miniszterelnök reformtervei, melyekről a képviselőházban december folyamán, a következő évi költségvetés tárgyalásakor már élénk vita bontakozott ki. A szituációt alapvetően meghatározta, hogy Imrédy Béla és hívei időközben ellenzékbe vonultak, megalapítva a Magyar Megújulás Pártját, melynek programjában leplezetlenül ott szerepelt az egykamarás parlament létrehozása, a pártok megszüntetése és egy korporatív parlament létrehozása.<sup>62</sup> Ehhez képest Teleki egyfajta köztes pozíciót kívánt elfoglalni. Mindenekelőtt elismerte, hogy „alkalmazkodni kell a kor változó igényeihez”, ami többek között a hivatásrendiség törvényhozásbeli érvényesítését foglalta magában, jöllehet ez eredetileg nem szerepelt kormányfői programjában. Ugyanakkor – a szélsőjobbtól való elhatárolódás jegyében – azt is hangsúlyozta, hogy nem kíván „gyökeres felforgatás”-t és óvott minden hirtelen

változtatástól.<sup>63</sup> Kezdeményezésére két tervezet is készült. Az egyik szerint – abból kiindulva, hogy a pártok a liberális demokrácia maradványait jelentik – a tagságnak nagyjából felét a vármegyék, mintegy 40%-át a hivatásrendek küldöttei, a fennmaradót pedig az egyetemek választottjai kapták volna meg. A másik változat alapján a vármegyék és a hivatásrendek emberei alkották volna a tagság kétharmadát, egyharmadnyi rész a pártok képviselőinek jutott volna.<sup>64</sup> A reformtervek azonban túlságosan is radikálisnak bizonyultak, s nem arattak tetszést a véleményezésre nem hivatalosan felkért, többségében konzervatív politikusok és szakemberek körében. A tervezet így nem került parlamenti beterjesztésre, s Teleki inkább elfektette az ügyet. Utóda, Bárdossy László még bevette a kérdés rendezését kormányprogramjába, de az őt követő Kállay Miklós már szóba sem hozta a törvényhozás ilyen jellegű átalakítását.

Nem a korporatív reformkísérletek voltak az egyedüliek, melyek a világháború éveiben előkerültek. Elsősorban nyílas képviselők – Matolcsy Mátyás, Vajna Gábor – rendszeresen sürgették a szociáldemokrata párt betiltását, amely, bár közvetlenül nem mondták ki, de minden bizonnyal együtt járt volna a párt parlamenti képviseletének a megszüntetésével is.<sup>65</sup> Kormányzati részről azonban ezek a törekvések – Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter, majd Kállay Miklós miniszterelnök részéről – egyértelmű elutasításban részesültek.<sup>66</sup>

Bár a jelzett törekvések nem váltak valóra, a törvényhozás hagyományos szerkezete mégis számottevő átalakuláson ment át. Első ízben 1938-ban került sor revíziós területgyarapodásra, amely felvetette a felvidéki területek parlamenti képviseletének a biztosítását is. Mivel azonban ez alkotmányjogi kérdésnek minősült, rendezését csak törvényi úton lehetett megoldani. Az Imrédy-kormánynak a parlamenthez benyújtott, majd általa elfogadott javaslata egészen újszerű megoldással állt elő. Az 1938. évi XXXIV. tc. 2. §-a szerint azok lehettek ily módon a képviselőház tagjai, akiket az országgyűlés két háza a miniszterelnök indítványára határozattal meghív. A pontos létszám nem lett meghatározva, az viszont igen, hogy csak azokból lehet képviselő, akik a csehszlovák éra alatt szenátorok, nemzetgyűlési vagy tartománygyűlési képviselők voltak.<sup>67</sup> Végül a jelzett korlátozást betartva, a fenti módon 17 személy foglalt helyet a képviselőházban.

Elvileg – a parlamentáris hagyományokhoz igazodó módon – választásokat kellett volna tartani, de a kormányzat úgy vélte, hogy egy országgyűlési választást nem lehet hamar lebonyolítani, az országrész közjogi reintegrációja viszont csak részleges

<sup>59</sup> Gergely Jenő: *Gömbös Gyula*. Budapest, 2001, Vince, 243–244. De Gömbös közeli munkatársa, Béli Béla úgy látta, hogy a parlamentnek a népképviselői helyett az érdekképviselő elvére kell épülnie, amit azonban csak „az érdekképviselői rendszer teljes kiépítése után” lehet megvalósítani. Vonyó József: Gömbös kormánypártjának ideológiája és programja. *Századok*, 2011/1. 29.

<sup>60</sup> Szalai Miklós: Újrendiség és korporativizmus a magyar politikai gondolkodásban. *Múltunk*, 2002/1. 75–99.

<sup>61</sup> Magyarországon egyébként nem annyira az osztrák, mint inkább a földrajzilag távoli, Salazar-féle portugál korporatív állam váltott ki nagyobb visszhangot. ifj. Bertényi Iván: Fasiszta diktatúra vagy a keresztény társadalmi tanítása megvalósulása? Salazar rendszerének megítélése Mihelics Vid: Az új Portugália című könyve alapján. *Protestáns Szemle*, 200/4. 237–259.

<sup>62</sup> *Magyarországi pártprogramok, 1919–1944*. Szerk.: Gergely Jenő, Glatz Ferenc, Pölöskei Ferenc. Budapest, 2003, ELTE–Eötvös, 443.

<sup>63</sup> Az alkotmányreform-tervezet ilyenformán nem pusztán taktikai okokból született, ahogyan a szociáldemokraták vélték. Pintér István: *A Szociáldemokrata Párt története 1933–1944*. Budapest, 1980, Kossuth, 264.

<sup>64</sup> Horthy Miklós titkos iratai. Az iratokat sajtó alá rendezte: Szinai Miklós és Szűcs László. Budapest, 1962, Kossuth, 272–282. Ablonczy Balázs: *Teleki Pál*. Budapest, 2005, Osiris, 486–487.

<sup>65</sup> Képviselőházi napló 1939–1944. (továbbiakban: KN 1939–1944.) X. k. 456–458. XVII. k. 192–194.

<sup>66</sup> KN 1939–44. XVII. k. 196. Pintér: *A Szociáldemokrata...* I. m. 284.

<sup>67</sup> 1938:XXXIV. tc.

lenne a parlamenti képviselet biztosítása nélkül. Ezért az első bécsi döntés megszületését követően hat nappal, már november 8-án sor került a törvényjavaslat benyújtására, melyet a képviselőház november 12-én egyetlen nap alatt letárgyalta és elfogadott. Hasonló gyorsaság jellemezte a felsőházat is, így a felvidéki képviselők bevonulása már december 5-én megtörténhetett.<sup>68</sup> Ilyen ütemű parlamenti munka persze előzetes konszenzust feltételezett. A pártközi tárgyalások olyannyira eredményesek voltak, hogy a javaslat plenáris tárgyalására mindegyik párt csupán egy-egy szónokot állított, és a behívás proceduráját is az ünnepélyesség dominálta, s az ellenzéki erők, bár megtehették volna, de nem kérdőjelezték meg a csoport személyi összetételét sem.<sup>69</sup> A gyorsaság másik oka pártpolitikai-hatalmi tényezőkkel magyarázható. Bár erre a későbbiekben részletesen kitérünk, az Imrédy-kormány azért is szorgalmazta a kérdés mielőbbi rendezését, hogy ezáltal erősítse meg november folyamán erősen megrendült pozícióit a képviselőházban.

Egy probléma azonban így is fennmaradt, amint arra Sulyok Dezső kispárti politikus rámutatott. Szerinte ugyanis, ha a parlament működése házfelosztással ér véget, akkor a felvidékiek mandátuma végleg lejár, hiszen az egész eljárás csak az adott ciklusra szolgált, előzetes szabályozás nélkül tehát elvesz az országgrész képviselete.<sup>70</sup> Bár Sulyok azonnali rendezést sürgetett, arra csak később, megváltozott körülmények között került sor. Az időközben miniszterelnökké lett Teleki Pál valóban elérte az országgyűlés idő előtti feloszlását, s az új törvényhozás 1939. június közepén ült össze. A kormány egyik legelső intézkedései között szerepelt a kérdés rendezése – a már bevált módon. A javaslat előadója – Benkő Géza – annak parlamenti tárgyalásakor hangsúlyosan kitért az esetleg felmerülő problémákra is. „Közjogi végszükség”-gel, illetve azzal indokolta a választások elmaradását, hogy annak előkészületei – névjegyzék összeállítása, választókerületek kialakítása stb. – hosszabb időt igényelnek.<sup>71</sup> Az 1939:V. tc. megerősítette a behívásos rendszert, ellenben – a terület népességszámával indokolva – 26 főre emelte a képviselők számát és valamelyest kibővítette a behívhatók körét is. Teleki is tisztában volt azzal, hogy nem zárkozhat el teljesen a választási elv érvényesítésétől, ezért a törvény 2. §-a külön kitért a választások megtartásának szükségességére, melynek végső határidejét 1940. június 30-án jelölte meg.

1939 márciusában – Kárpátalja elfoglalásával – újabb országgyűlés következett be, de a terület parlamenti képviseletének ügye csak júniusban, rögtön az előbbi reform után került napirendre. A metódus is hasonló volt két lényeges eltéréssel. Egyrészt a kiválasztandók köre kibővült a korábbi kárpátaljai tartománygyűlés tagjai-

<sup>68</sup> KN 1935–1939. XX. k. 253., 258–279. és 309.

<sup>69</sup> A plenáris tárgyaláson egyedül a kispárti Rupert Rezső állt elő azzal, hogy a behívásokhoz nem kell a felsőház hozzájárulása és azokat ne a kormány, hanem a házelnök indítványozza, de kezdeményezését a képviselők leszavazták. KN 1935–1939. XX. k. 278.

<sup>70</sup> KN 1935–1939. XXII. k. 631–631.

<sup>71</sup> KN 1939–1944. I. k. 38.



1.



2.

1. kép + A Gömbös-kormány az ünnepélyes eskütétel után. 1932. október 4.

2. kép + A Felvidék képviselői először készülnek bevonulni az ülésterembe. 1938. december 5.



Horthy Miklóst ábrázoló képet helyeznek el egy szászrégeni ház falán 1940-ben

val, valószínűleg azzal a szándékkal, hogy így nemcsak magyarok, hanem ruszinok is bejussanak a törvényhozásba. Másrészt a létszámot itt lényegesen alacsonyabban, 10 főben határozták meg.<sup>72</sup> A folyamatot ideiglenesen a tényleges bevonulás zárta le, melyre a felvidékiek és a kárpátaljaiak esetében egyszerre, a június 30-i ülésen került sor, ami azt jelentette, hogy a ciklus kezdetéhez képest kéthetes késéssel foglalhatták el helyeiket.<sup>73</sup>

A kormány ugyanezen év október 27-én terjesztette be a két országrészben tartandó választások előkészítéséről szóló törvényjavaslatát, melyet az országgyűlés december folyamán letárgyalta,<sup>74</sup> s az törvényerőre emelkedett. Az 1939:XVIII. tc. megerősítette, hogy legkésőbb 1940. június 30-ig választások lesznek, mellyel egyidejűleg a behívottak mandátuma meg fog szűnni. A választójognál a magyar állam vonatkozó előírásait kívánták életbe léptetni, némileg kibővített formában, ami azt jelentette, hogy az országon belül kétféle szabályozás lett volna érvényben. Emellett Kassa kivételével – nem véletlenül – csak egyéni körzetekkel számoltak, úgy, hogy az elnyerhető összmandátumok számánál a meglévő kereteket vették alapul. Az előkészületek – Te-

<sup>72</sup> 1939:VI. tc.

<sup>73</sup> KN 1939–1944. I. k. 287.

<sup>74</sup> KN 1939–1944. II. k. 482–483. IV. k. 3–27.



A Teleki-kormány tagjai bevonulnak a képviselőházba. 1939 július

leki későbbi nyilatkozata alapján – valóban elkezdődtek és meg is rekedtek a választási összeírásoknál.<sup>75</sup> Az egyik felvidéki honatya, Király József az 1940. június 19-i ülésen – vélhetően kormányzati megrendelésre – felvetette a kérdést, melyre Teleki azonnal reagált. A miniszterelnök kifejtette, hogy ő ugyan szeretne választásokat tartani, de egyes honvédalakulatok kárpátaljai mozgósítása nem teszi lehetővé a kellően nyugodt légkör biztosítását.<sup>76</sup> Az ügy ezzel lezárult, a határidő letelt, de a választásokra nem került sor.

A nyilvánvaló törvénysértés hátterében minden bizonnyal tágabb politikai összefüggések húzódtak meg. Mindenekelőtt a kormányzat számára igen nehéz feladatot jelentett a választójog konkrét meghatározása. Ha ugyanis a korábbi, szélesebb csehszlovákiai szabályozást veszik alapul, számottevő különbség lesz az anyaországhoz képest. Ha viszont az utóbbit érvényesítik, akkor az újonnan visszakерült országrészekben széles rétegek kerülnek jogfosztott helyzetbe, s az a kínos szituáció áll elő, hogy számukra a magyar állam – bizonyos vonatkozásban – kevesebb jogot kíván biztosítani, mint a csehszlovák. Ráadásul a csonka vármegyék miatt a lajstromos szavazást is nehéz lett volna a gyakorlatban kivitelezni, úgy ahogyan az a trianoni állam

<sup>75</sup> KN 1939–1944. VI. k. 303.

<sup>76</sup> KN 1939–1944. VI. k. 303–304.

keretei között szabályozva volt. Továbbá a kormányzatnak láthatóan nem hiányzott egy kiélezett választási küzdelem. Persze a kormánypárt győzelme aligha forgott volna veszélyben, de Telekiéknek kemény küzdelemre kellett volna készülniük, elsősorban a nyilas ellenzékkel szemben. Különösen úgy, hogy a szélsőjobb oldali csoportok erejét és önbizalmát nemcsak az 1939. évi parlamenti választásokon elért viszonylag jó eredmény, hanem a náci államnak 1940 tavaszán aratott látványos katonai sikerei is fokozták. Egy „egyszerű”, kevéssé látványos győzelem ugyanakkor nemzetközi szempontból is rossz fényt vethetett volna a magyar államra, tápot adva olyan véleményeknek, miszerint a kormányzat nem képes megbirkózni a területek integrálásának nehézségeivel. Végül az is a halasztás mellett döntött, hogy komoly politikai nyomással nem kellett számolni. A téma kapcsán korábban többször hangzottak el állásfoglalások ellenzéki politikusok részéről. A náciellenes pártok vezetői rövid távon készek voltak belenyugodni a behívásos rendszerbe és inkább csak általánosságban támogatták a választások megtartását, nyilvánvalóan végiggondolva, hogy az számukra az adott körülmények között aligha hozhat kedvező eredményt. Különösen egyértelműen mutatkozott meg ez a magatartás a választásokról szóló törvényjavaslat parlamenti vitájakor. A szociáldemokrata párt képviselői hozzá sem szóltak a kérdéshez, a liberális demokraták és a kisgazdák pedig elsősorban a zsidóságot érintő jogfosztó intézkedések miatt bírálták a reformot.<sup>77</sup> A nyilasok – Hubay és Mosonyi és Csoór – ellenben teljes mellszélességgel követelték a választások mielőbbi megtartását, sőt nyíltan egy szélesebb választójog mellett törtek lándzsát.<sup>78</sup> 1940 júniusában azonban – az előírt terminus lejártakor – a nyilas ellenzéknek más kérdések kötötték le a figyelmét, így a képviselőház érdemi visszhang nélkül napirendre tért a halasztás felett.

Sorrendben harmadik revíziós sikerként az augusztus végén megszületett második bécsi döntés következtében Észak-Erdély és a Székelyföld került vissza. A terület birtokba vétele szeptember folyamán, a közjogi kérdések rendezése pedig azt követően, október első felében történt meg. Az 1940:XXVI. tc. 2. §-a szerint az országrészből legfeljebb 63 személy kerülhetett behívásra, a már tárgyalta módon, mivel azonban a román éra alatti magyar törvényhozókból egy ekkora csoportot nem lehetett volna összeállítani, ezért itt a kiválasztandó személyek esetében a kormányzat kezét semmilyen előírás nem kötötte meg. Az eredeti elképzelések alapján 17 helyet juttattak volna a helyi románságnak, de a részükre fenntartott posztok nem kerültek tényleges betöltésre. Így október 10-én 46 magyar képviselő vonult be az ülésterembe,<sup>79</sup> s a keret később sem lett teljesen feltöltve, bár az erdélyi magyar képviselők száma utóbb – kis mértékű emelkedést mutatva – 50 főre nőtt.

A Délvidék áprilisi visszakerülését követően az 1941. évi XX. tc. mondta ki a re-integrációt, amelynek részeként 26 képviselő behívására került sor, akiknek a kivá-

lasztásánál a kormány ezúttal is szabad kezet kapott. Mivel ebben az esetben fegyveres erővel elfoglalt területről volt szó, amelynek pacifikálása kiemelt súlyú feladatnak számított, a közjogi aktus szokatlanul későn és vontatottan zajlott le. A törvényjavaslatot a képviselőház 1941 decemberében tárgyalta le, a képviselők pedig csupán 1942. február 9-én foglalhatták el a helyüket.<sup>80</sup>

A négy bővítés eredményeképp a törvényhozás eredeti 260 fős létszáma 1942-re 108-cal gyarapodva<sup>81</sup> 368-ra duzzadt. Mindegyik esetben lényegében véve hasonló módszerrel, behívás útján történt meg az adott országrész parlamenti képviselőjének a biztosítása, amely gyakorlati oldalról nézve a gyors és egyszerű megoldás lehetőségét kínálta, még akkor is, ha azt a Délvidék esetében a kormányzat nem használta ki. A képviselőházban belüli arányok kialakításánál a szabályozás általában az adott terület lakosságát vette alapul. Ez az elvet leginkább a Felvidék és a Délvidék esetében sikerült érvényesíteni, Erdélynél már kevésbé valósult meg – különösen, ha a ténylegesen betöltött helyeket vesszük alapul – a legnagyobb eltérésre pedig Kárpátaljánál került sor. A különbségek érvényesítésénél, ha nem is teljesen mechanikus módon, de valószínűsíthetően összefüggés áll fenn az adott országrész nemzetiségi viszonyai és parlamenti képviselőjének mértéke között.

Terület-visszacsatolás és a törvényhozás

	Lakosságszám	Arány a trianoni országhoz képest	Mandátum-szám	Arány a trianoni országhoz képest
Trianoni ország	9 319 992	–	260	–
Felvidéki területek	1 062 022	11,39%	26	10%
Kárpátalja	694 022	7,44%	10	3,84%
Észak-Erdély	2 577 260	27,65%	46 (63)	17,69 (24,23)%
Délvidék	1 030 027	11,05%	26	10%

<sup>77</sup> KN 1939–1944. IV. k. 13–16. és 17–20.

<sup>78</sup> KN 1939–1944. IV. k. 3–7. és 21–24.

<sup>79</sup> KN 1939–1944. VII. k. 67.

<sup>80</sup> KN 1939–1944. XII. k. 530–541. XIII. k. 29.

<sup>81</sup> Az eredeti, ténylegesen betöltött létszámokat alapul véve.



A behívásos rendszer azonban nemcsak előzmény nélküli és idegen volt a magyarországi parlamentáris hagyománytól, hanem jelentős mértékben gyengítette a törvényhozás legitimitását is, hiszen így a tagok számottevő része (29,34%) nem választás útján lett törvényhozó. A problémával láthatóan a mindenkori kormány is számolt, és 1940 nyaráig napirenden tartotta a választások megtartásának lehetőségét. 1940 ősztől azonban már nem volt realitása egy ilyen esemény lebonyolításának. Először az újabb két revíziós siker nyújtott kiváló lehetőséget a halasztásra, majd az ország bekapcsolódása a világháborúba végképp levette a napirendről a választások ügyét. Olyannyira, hogy 1942-től már a bal- és különösen a jobboldali ellenzék különböző irányzatai is belenyugodtak abba, hogy a behívási szisztéma hosszabb időszakra állandósul. Utóbbi a gyakorlatban egyébként azzal járt együtt, hogy ha halálozás vagy lemondás folytán üresedésekre került sor, akkor azok betöltése – a kormány kezdeményezésére – rendszerint megtörtént, a létszám tehát lényegében véve állandó maradt a háború végéig. Mivel összességében véve jelentős számú honatyáról volt szó, a mindenkori miniszterelnökök számára kifejezetten előnyösnek bizonyult, ha az időnként ingadozó kormánypártjuk mellett<sup>82</sup> újabb és újabb képviselői csoportokkal erősíthették meg parlamenti hátterüket. A választások alkalmazásának elvetése tehát közvetlen pártpolitika előnyökkel járt és mivel a parlament a vonatkozó törvényjavaslatokat minden esetben szinte formális tárgyalással tudta le, továbbá a képviselők kiválasztását és bevonulását sem kísérték polémiák, a kormányzat számára ez a módszer egyszerre bizonyult előnyösnek és kényelmesnek. Igaz viszont, hogy bár a behívások számottevő mértékben módosították a képviselőház összetételét, annak pártokra épülő plurális jellege 1944 tavaszáig, a német megszállás bekövetkeztéig fennmaradt.

<sup>82</sup> Ez a szempont különösen 1940 folyamán vált fontossá, amikor Teleki Pálnak több ízben is nehézséget okoztak a pártján belüli radikális, illetve imrédysta politikusok. Ablonczy: *Teleki Pál*. I. m. 450. és 473.



Horthy Miklós kormányzó képviselők egy csoportjával érkezik az országgyűlés ünnepélyes megnyitására

1939. június 14.

## I. 3. PARLAMENTI CIKLUSOK

A parlament tényleges működése pedig a hagyományos rend szerint alakult. Az intézmény mindig a képviselő-választásokat követően kezdte meg tevékenységét, melynek konkrét időpontját – a kormány javaslata alapján – az államfő jelölte ki. 1920-ban – a rendkívüli körülmények következtében – ezt persze nem lehetett érvényesíteni, ezért a január 25–27-én megtartott választások után közvetlenül a kormány hívta össze a nemzetgyűlést. A választások megtartásának módját, jellegét egy 1919. november második felében, illetve december elején megjelent „rendeletcsomag” szabályozta. Ennek része volt az 5984/1919. ME rendelet, amely kimondta, hogy a választások után – szakítva a hagyományokkal – egy egykamarás nemzetgyűlés ül össze, melynek időtartamát két évben jelölte meg.

A testület február 16-án, az Országház kupolacsarnokában megtartott ünnepi istentiszteletet követően, az első ülésével kezdte meg működését. A Ház tisztikarának megválasztásáig az ülés vezetését a hagyományoknak megfelelően a legidősebb képviselő – jelen esetben Bernáth Béla – látta el, munkáját pedig a hat legfiatalabb korjegyzőként segítette. Bernáth üdvözlő szavai után Huszár Károly miniszterelnök emelkedett szólásra, mintegy magára vállalva a megnyitás feladatát. Fellépése azonban messze több volt a pusztá protokollnál: éles szavakkal ítélte el a forradalmi időszakot és egyfajta általános helyzetértékelést adva, mintegy kijelölte az elkövetkező időszak eszmei kereteit.<sup>83</sup> Beszéde után került sor a megbízólevelek átadására, majd a képviselők négy osztályba történő sorolására, utóbbiak feladata volt ugyanis a megbízólevelek hitelességének és törvényességének vizsgálata. A második ülésen az osztályok benyújtották jelentésüket, majd a tisztikar – elnök alelnökök, háznagy, jegyzők – megválasztása következett. A választás lebonyolítása után a megválasztott elnök, Rakovszky István rövid beszédben vázolta, hogy milyen alapelvek szerint kívánja ellátni feladatát, majd bejelentéseket tett a Ház működésére, az ülések megtartására vonatkozóan, melyeket a képviselők vita nél-

kül elfogadtak. A következő, harmadik ülésen került sor a különböző bizottságok összetételének kialakítására, s a bizottságok vezetőségének – elsősorban az elnököknek – a megválasztására.

A későbbiekben viszont a parlament kevésbé lendületesen, a protokolláris és egyéb hagyományos előírásokhoz jobban ragaszkodva folytatta tevékenységét. 1922-től a törvényhozás az ünnepélyes megnyitóval kezdte meg működését. A megnyitó időpontjának kijelölésénél tekintettel kellett lenni arra, hogy az általános képviselő-választások lezárulásától legalább 10 nap teljen el. Régi tradícióhoz igazodva egyébként a parlamentet az államfő nem a meghívólevélben megjelölt időpontban, hanem az azt követő napok egyikén – rendszerint a 3. vagy 4. napon – nyitotta meg.<sup>84</sup>

Az érdemi munka valójában már a megnyitó előtt elkezdődött. A törvényhozásba bejutott pártok előzetes tanácskozást tartottak, melyen tisztázták a képviselőcsoport működésével kapcsolatos fontosabb kérdéseket,<sup>85</sup> a kormánypárt esetében pedig azt is, hogy konkrétan kikkel kívánják majd a különféle parlamenti pozíciókat betölteni. Az egyeztető munka részeként nem formalizált módon ugyan, de pártközi tárgyalások megtartása is szükségessé vált. Rendszerint itt dőlt el a parlamenti ülésrend kérdése, valamint az, hogy az egyes bizottsági helyek milyen arányban oszlanak meg a pártok között.<sup>86</sup>

Sőt, az első, igaz formális ülés is már a megnyitó előtt lebonyolításra került. Az ülés előtt a képviselőknek lehetőségük nyílt az egymással való ismerkedésre, melynek inkább akkor volt jelentősége, ha sok új, addig kevésbé ismert személy került be a törvényhozásba. Az, hogy hogyan vonultak be a honatyák az ülésterembe<sup>87</sup> – egyenként vagy pártba tömörülve – esetenként változott. Az első ülés jelentősége a korelnök és a korjegyzők személyének a kijelölésén túl csupán annyi volt, hogy előbbi hivatalosan is bejelentette az ünnepélyes megnyitó helyét és idejét. Erre egyébként általában másnap, az ilyenkor szokásos istentiszteletek után, a Parlament kupolacsarnokában került sor. Itt a képviselők ünnepi, de legalábbis fekete öltözetben jelentek meg, a korelnök vezetésével. Rajuk kívül a közélet számos reprezentánsa, a diplomáciai kar

<sup>84</sup> Az 1492:CVVIII. tc. 2. §-a ugyanis – tekintettel a rossz közlekedési viszonyokra – 4 nap határidő adott az érintetteknek arra, hogy az országgyűlésen megjelenjenek. A szokásjog annak ellenére megmaradt, hogy korszakunkban érdemi funkciója már nem volt. Ennek megfelelően például az 1927. január 25-ére meghirdetett országgyűlés megnyitására január 29-én került sor. Tomcsányi Móric: *Magyarország közjoga*. Budapest, 1942, 305.

<sup>85</sup> Az előkészítő munkálatok lefolyása sajnos a legtöbb párt esetében nem, illetve csak részben dokumentálható, a legteljesebb ebből a szempontból az MSZDP esetében maradt fenn. Serfőző: *A Magyarországi... I. m. 74–75.*

<sup>86</sup> A tanácskozásokon rendszerint szóba kerültek azok a politikai jellegű ügyek, törvénytervezetek is, melyekkel a parlament legelőször fog foglalkozni. Ez különösen 1920-ban volt fontos. Olasz Lajos: *A kormányzói jogkör*. In *A magyar jobboldali hagyomány 1900–1948*. Szerk.: Romsics Ignác. Budapest, 2009, Osiris Kiadó, 104.

<sup>87</sup> A hagyomány szerint egyébként a Tisztelt Ház új tagjait a háznagy üdvözlölte és vezette a helyükre.

<sup>83</sup> NN 1920–1922. I. k. 3–8.



1.



2.



3.

1. kép • Horthy Miklós a parlament megnyitásán az Országház kupolacsarnokában. 1939. június
2. kép • Csáky István külügyminiszter Szász Lajos és Zsindely Ferenc államtitkárok társaságában az országgyűlés megnyitóján. 1939. június
3. kép • Szentmise az Országház kupolacsarnokában a nemzetgyűlés megnyitása előtt. 1920. február 16.



„A T. Ház első ülése” (Pesti Napló, 1931)

Budapestre akkreditált képviselői is megtisztelték jelenlétükkel a rendezvényt. Láthatóan a megnyitónak nem annyira politikai, hanem protokolláris-reprezentatív jellege domborodott ki. A megnyitás eredetileg az államfő, pontosabban a király feladata volt, a kormányzói jogkörrel szóló törvény azonban külön nem tett róla említést. Ezért eleinte, elsősorban ellenzéki-legitimista politikusok vitatták azt, hogy Horthy kormányzóként valóban megnyithatja-e a parlamentet, s Apponyi Albert 1922-ben emiatt nem jelent meg az ünnepélyes megnyitón, majd 1927-ben a korelnöki tisztelet is elhárította magától.<sup>88</sup> A jogi kifogások azonban idővel elhalkultak, de érdemi hatásuk egyébként sem volt: a törvényhozást 1922 és 1939 között minden alkalommal Horthy nyitotta meg.

A hivatalos megnyitó után a parlament ismét összeült és folytatta a működés kereteinek kialakításával kapcsolatos munkáját. A képviselőknek elvileg 15 nap állt a rendelkezésükre, hogy megbízóleveleiket – személyesen vagy meghatalmazott útján – átadják a házelnökségnek, de a gyakorlatban erre rendszerint a 2. ülésen került sor. Az okiratokat a korelnök a már említett osztályoknak továbbította, az osztályok pedig a 3. ülés elején nyújtották be jelentésüket.<sup>89</sup> Ha a megbízólevelet kifogástalannak találták – túlnyomórészt ide tartozott – akkor az illetőt igazoltnak jelentették ki. Azok, akikkel szemben kifogás merült fel, tagsági jogait csak ideiglenesen gyakorolhatták. Az igazolási eljárás lebonyolítása után került sor a Ház tisztikarának megválasztására. A házszabályok szerint az elnököt, a két alelnököt és a háznapgyot – a jelzett sorrendben – titkos szavazással, általános többséggel kellett megválasztani. Ha az első forduló nem hozott (volna) eredményt, akkor a második fordulóban a viszonylagos többség is elegendőnek bizonyult. (A jegyző esetében az általános többség megléte eleve nem volt előírás.) Miután politikai szempontból is jelentőséggel bíró pozíciókról beszélhetünk, betöltésükről előzetes tanácskozások döntöttek. A mindenkorai kormánypárt a korszak folyamán végig ragaszkodott az elnöki, alelnöki és háznapgyi tisztség birtoklásához, és a pártközi egyeztetéseken legfeljebb az lehetett kérdés, hogy a jegyzői posztok közül – a parlamenti arányokhoz többé-kevésbé igazodva – mennyit kapnak az ellenzéki irányzatok. A szavazási procedúra így inkább formalitásnak tekinthető, hiszen a honatyák rendszerint az előzetesen kijelölt személyeket választották meg az adott pozícióra. Ezt követően a tisztségviselők elfoglalták helyüket és a továbbiakban – székfoglaló beszédének elmondása után – már a Ház választott elnöke vette át az ülések vezetését. A mondottakból következően a korelnök és a korjegyzők személyének a kiválasztása döntően esetleges tényezőkön múlt, de politikai jelentőséggel nem bírt, hiszen érdemi feladataik nem voltak.<sup>90</sup>

<sup>88</sup> NN 1922–926. I. k. 4. Képviselőházi napló, 1927–31. (továbbiakban: KN 1927–1931.) I. k. 1.

<sup>89</sup> Az osztályok működésére, az igazolási eljárásra nézve részletesen: Molnár Kálmán: *Magyar közjog*. Budapest, 1929, 498–501.

<sup>90</sup> Amikor 1939 nyarán a szélsőjobb oldalon lelkesen ünnepelték, hogy a korelnök és az őt segítő első korjegyzők nyilasok voltak, jócskán eltúlozták ennek a ténynek az értékét.

Általában a 4. ülésen került sor az egyes bizottságok tagjainak a megválasztására. A szavazás után a plenáris ülést felfüggesztették annak érdekében, hogy a bizottságok megválaszthassák saját vezetőségüket – elnök és jegyző –, majd az eredmények bejelentése után az ülés véget is ért és az érdemi munka csak a következő, 5. üléssel vehette kezdetét. Az 1920. évitől eltérően tehát a parlament a visszatért a hagyományos formákhoz és eljárásokhoz, ami a kezdeti megszerveződést időben némileg elnyújtotta.

Bár az első ülések, a megnyitás procedúrája jórészt a házszabályok és a hagyomány által behatárolt keretek között mozgott, melyen a Horthy-korszakban – azon túl, hogy a királyt a kormányzó helyettesítette – nem került sor változtatásokra, némi egyénieskedésre persze így is nyílt alkalom. A megnyitóra a protokoll ünnepi öltözködést írt elő, de közelebbi meghatározás nélkül, s a megszokottól eltérő ruházat kitüntette figyelemre számíthatott. A *Pesti Napló* tudósítója nem is mulasztotta el kiemelni 1931 júliusában, hogy eltűnt a régi kisczaviselet, egyedül Kuna P. András hordott csizmát, mások viszont egészen extravagáns öltözködésben jelentek meg.<sup>91</sup> Bizonyos fókuszra emelendő és identitáskifejező jellege volt annak, hogy 1935-ben Gömbös Gyula a megnyitó utáni ülésen katonai egyenruhában feszített.<sup>92</sup> A kezdeti időszak inkább az ismerkedésről és a társadalmi életéről és nem politikai küzdelmekről szólt. Így lett babonává idővel, hogy aki az első napon a miniszterelnöki folyosó liftjét használja, annak megtámadják a mandátumát.<sup>93</sup>

Közvetlen politikai nyilatkozatokra, polémiaakra alig nyílt tér, de a képviselők, ha akartak, így is találtak módot nézeteik hangoztatására, vagy akár provokatív fellépésre és a megszokottól eltérő viselkedés mögött rendszerint ilyen tényezők húzódtak meg. A korszak első felében a képviselők rendszerint feketében, illetve kivételesen díszmagyarban jelentek meg, melyből inkább csak a kisczaviselet képviselői sajátos, egyszerű öltözködést rít ki valamelyest. 1922-ben részben még a tapasztalatlansággal magyarázható, hogy az első ülésre a szociáldemokraták – nagy vihart és ellenkezést kiváltva – egyenesen, piros szegfűt kitűzve vonultak be.<sup>94</sup> A harmincas évek második felére azután elterjedt, hogy a honatyák külsőségeiben is demonstrálják politikai felfogásukat. 1939-ben pedig kifejezetten tarka képet mutattak a honatyák. A kormánypártiak többsége ún. Bocskai-öltözetet vett fel, Teleki miniszterelnök pedig cserkésztsárait látványosan, cserkész módra üdvözölte. Más pártok szintén éltek hasonló módszerrel, különösen a nyilasok. Utóbbiak egyenruhaszerű öltözködésüket viselték és még az ün-

<sup>91</sup> *Pesti Napló*, 1931. július 21. 5.

<sup>92</sup> *Pesti Napló*, 1935. május 1. 4.

<sup>93</sup> *Pesti Napló*, 1935. április 30. 4.

<sup>94</sup> Serfőző: *A magyarországi ...* I. m. 75. Viczián István: *Életem és korom*. A szöveget sajtó alá rendezte: Ablonczy Balázs. Szentendre, 2007, Pest Megyei Múzeumok Igazgatósága, 102. A szociáldemokraták eme gesztusa egyébként némileg álszent tiltakozást váltott ki egyes politikai körökben, hiszen a pártkötődésnek a parlamentre gyakorolt hatása ettől függetlenül létező jelenség volt. *Újság*, 1939. június 13. 5. *Pesti Napló*, 1939. június 12. 9.

nepség végén elhangzó Himnuszt is karlendítve hallgatták végig.<sup>95</sup> A korszak egészét tekintve legegységesebben és legkövetkezetesebben a szociáldemokraták juttatták kifejezésre a rendszerrel szembeni ellenérzéseiket. A kezdeti szegfűs bevonulást később elhagyták ugyan, de a megnyitóktól látványosan távol tartották magukat. Helyette 1922-ben például a két évvel korábban meggyilkolt *Népszava*-szerkesztők sírját koszorúzták meg, 1935-ben pedig a szociáldemokrata mozgalom szokásos május 1-jei ünnepségén vettek részt.<sup>96</sup>

Az egyébként formális kötelezettségnek tekinthető megbízólevelek átadása azután különösen jól alkalommá vált konfliktusok gerjesztésére, ilyenkor ugyanis az ellentáborhoz tartozó képviselőket éles kritikával lehetett illetni, ami könnyen szópárbajjá fajult. 1922-ben ilyen, különösen kirívó eset zajlott le a Rassay-párti Nagy Ernő és az egységes párti Kaas Albert báró között. Bár előbbi képviselő lett, de a tarpai körzetben heves küzdelemben alulmaradt a kormánypárti jelölttel szemben, amit szóvá is tett. Megbízólevele átadását a következő szavak kíséretében nyújtotta át Apponyi Albert korelnöknek: „Az egyik mandátum kegyelmes uram itt van, de kérdezem, hogy a másik, a tarpai hol van?” Provokatív kijelentésére Kaas hasonló módon reagált: „a tót zsupáni kinevezés mellett van”. A vádra Nagy egyszerűen válaszolt: „hazudik a báró úr.”<sup>97</sup> A történetek után a házelnök külön is felhívta az érintettek figyelmét a megfelelő magatartásra. Nagy Ernő utóbb bocsánatot kért szavai miatt, de az ügynek így is folytatása lett, sőt kis híján lovagias útra terelődött.

A megválasztott képviselők mandátuma természetesen nem bírt korlátlan érvényességgel, hanem előre meghatározott időre szólt, így szorosan véve a parlamenti ciklus kereteit az első és az utolsó ülés jelentette. A megalakuláshoz képest a parlament működésének lezárása jóval egyszerűbb és protokollmentesebb módon zajlott le. Az első nemzetgyűlés ideje – amint arról már szó volt – két évben lett megállapítva, így annak leteltekor – 1922. február 16-án – kormányzói kézirat jelentette be a törvényhozás működésének berekesztését. A későbbi jogszabályok – az 1922. évi választási rendelet, majd az 1925. és 1938. évi választási törvények – a parlamenti ciklusok idejét öt évben határozták meg, de a parlamentek a második világháborúig nem töltötték ki teljes idejüket. Az államfőnek ugyanis – a kormány javaslatára – lehetősége volt arra, hogy a törvényhozást előírt idejének lejárta előtt feloszlassa és új választásokat írjon ki. Ezt az eljárást a parlamentáris gyakorlat általában kivételes lehetőségként biztosítja, a két világháború között azonban következetesen alkalmazott gyakorlattá vált.<sup>98</sup> Sőt, a politikai küzdelmek eszközévé válva szerves része és egyúttal kifejezője is volt a kormány parlamenttel szemben érvényesülő hatalmi túlsúlyának.

<sup>95</sup> *Újság*, 1939. június 13. 5. és június 15. 3. *Pesti Napló*, 1939. június 12. 9.

<sup>96</sup> *Pesti Napló*, 1922. június 21. 4. *Újság*, 1935. május 2. 3.

<sup>97</sup> NN 1922–1926. I. k. 8.

<sup>98</sup> Az idő előtti feloszlítás gyakorlattá válása egyébként nem a Horthy-korszakhoz, hanem a dualista érához köthető. Pesti: *Az újkori...* I. m. 51.

Technikai oldalról nézve egyébként az aktus lebonyolítása meglehetősen egyszerűnek tekinthető. A kormányzó házfeloszló kéziratát a házelnök olvasta fel, melyet csak tudomásul venni lehetett. Elegendő volt, ha a törvényhozás tagjaival a házfeloszlás napján közölték a tény, a vonatkozó törvények semmiféle előzetes tájékoztatást nem írtak elő, ezért aztán teljesen a konkrét politikai körülményektől függött, hogy a képviselők tudtak-e előre a készülő államfői döntésről. A mondottak alapján tehát az első nemzetgyűlés kitöltötte előírt idejét, a következő négy ciklusban viszont idő előtti feloszlításra került sor. Az 1939-ben összeülő országgyűlés mandátuma 1944. június 9-én járt volna le, de a parlament törvényi úton egy évvel meghosszabbította működésének határidejét.<sup>99</sup> Az idő előtti feloszlítás mögött minden esetben politikai és nem intézményi okok húzódtak meg és – kivéve az 1935. évit, amikor létkérdés volt Gömbös Gyula számára, hogy az előkészületeket titokban tartsa – a képviselőket az esemény nem érte meglepetésként.<sup>100</sup>

<sup>99</sup> Ezt az 1944. évi VIII. tc. rögzítette.

<sup>100</sup> 1939-ben az ellenzéki kisgazda politikus, Eckhardt Tibor már március 16-án úgy tájékoztatta az amerikai követet, hogy májusi választásokkal számol, ami a hónap végén be is következett. Roosevelt követe Budapesten. John F. Montgomery bizalmas politikai beszélgetései 1934–1941. Kiadja: Frank Tibor. Budapest, 2002, Corvina, 215.



*Peyer Károly és szocialista képviselőtársai, 1935 előtt*

## I.4. INTÉZMÉNYI SZUVERENITÁS – KÉPVISELŐI JOGÁLLÁS

A magyar közjogi hagyománynak fontos részét jelentette a törvényhozói függetlenség eszméje, az, hogy a képviselők külső nyomástól, zaklatástól és befolyástól mentesen folytathassák tevékenységüket. Bár az igény a maga teljességében soha nem valósult/valósulhatott meg, számos előírás és jogszabály kifejezetten ennek az elérését célozta meg. Az autonómia részeként a Ház adminisztratív ügyeit saját apparátusa, a belső rendfenntartást pedig a parlamenti őrség, valamint a szolgálatra kirendelt rendőrök látták el. A rendfenntartó testületek tagjai azonban csak külön engedéllyel és fegyver nélkül léphettek be az Országház épületébe, hiszen az állami erőszakszervezetek kizárása a parlamenti élet szabadságának szerves részét képezte. Ez az elv a korszak folyamán alapvetően érvényesült is, jóllehet nem teljesen akadálymentesen. Rögtön az első nemzetgyűlés működésének kezdetén, 1920. március 1-jén – a kormányzóválasztás napján – fegyveres különítmények vették körül az épületet, igazoltatták a képviselőket, melynek során két minisztert – Korányi Frigyeszt és Vass Józsefet<sup>101</sup> – be sem akartak engedni, s a tisztek egy része a folyosókra és az ülésterembe is bejutott. A történeteket utóbb a házelnök és a miniszterelnök egyaránt elítélte és vizsgálatra került sor. Az első pillanatra nagy horderejűnek tűnő ügy végül azzal simult el, hogy a plénum tudomásul vette a Fővezérség magyarázatát és elfogadták az érintett alakulat vezetőjének, Ostenburg Gyulának az utólagos bocsánatkérését.<sup>102</sup> Az előbbihez hasonló szuverenitást sértő eset történt 1924 végén, amikor detektívek jelentek meg a büfében. A botrányt itt az okozta, hogy a detektívek olyan helyen tartózkodtak, ahol semmi keresnivalójuk nem volt és láthatóan egyes képviselőket tartottak megfigyelés

<sup>101</sup> Vass végül csak bejutott az ülésterembe, Korányi azonban nem tudott részt venni a szavazáson.

<sup>102</sup> A Fővezérség azzal indokolta az akciót, hogy Horthy elleni anarchista merénylettől tartottak. NI 1920–1922. I. k. 155–159. NN 1920–1922. II. k. 320–322. A Ház elnöksége valószínűleg azért sem szorgalmazott retorziókat, mert a háznagy, szabálytalanul ugyan, de engedélyt adott néhány katonatisztnek, hogy bemenjen az épületbe.

alatt.<sup>103</sup> Az első reakció ismét heves bírálat és vizsgálat elindítása lett, ami azonban egyszerű tévedésnek minősítette a történeteket.<sup>104</sup>

Az önállóság azonban nemcsak a nyílt erőszaktól, hanem a pillanatnyi tömeghangulattól való mentességet is magában foglalta, ezért az esetleges látogatók csak előzetes bejelentkezés és belépőjegy birtokában kísérhették figyelemmel a képviselőház munkáját. A látogatóknak és az ülésekről tudósító újságíróknak tilos volt bármilyen módon zavarni, szóval vagy tettel befolyásolni a tanácskozás menetét. Ilyen próbálkozások viszonylag ritkán ugyan, de előfordultak: volt rá eset, hogy röpcédulákat osztogattak a folyosón, a közönség, vagy az újságírók hangos tetszésnyilvánítással fejezték ki véleményüket, sőt az 1921. szeptember 27-i ülésen a karzatról az egyik képviselőre, Rakovszky Istvánra rálóttek. Komolyabb válsághelyzet azonban soha nem alakult ki, az említett lövöldözést követően a házelnök azonnal szünetet rendelt el, majd a mérnyelő gyors elfogása után rendben folytatódott tovább a megzavart tanácskozás.<sup>105</sup> Minden bizonnyal a századelő viharos képviselőházi jeleneteitől való elhatárolódás is szerepet játszott abban, hogy a házelnökök – személytől függetlenül – igyekeztek mindig határozottan és erélyesen kezelni a rendzavaró akciókat. Jellemző módon az előbbi eset elszenvedője, Rakovszky, pár hónappal korábban – még házelnökként – a karzat kiürítésével fenyegetőzött, ha a látogatók – tiszteletlenségük jelenként – ülve hallgatják végig az összeférhetlenségi bizottság eskütételét.<sup>106</sup>

Az önállóság egyfajta tekintélyvédelmet is magában foglalt, az 1914. évi XLII. tc. 2. §-a alapján ugyanis becsületsértés vétségében marasztalható el az „aki más ellen becsületlenítő, lealacsonyító, vagy megszegyenítő kifejezést használ, vagy pedig ily cselekményt követ el”. Minden parlamenti ciklusban volt néhány olyan alkalom, amikor efféle eset jutott a Tisztelt Ház tudomására. Ezek a nyilvános kijelentések rendszerint a választások hamis és erőszakos voltát, vagy a képviselők korruptségét tették szóvá. Bár néhány alkalommal parlamenti képviselők is elragadtatták magukat, de a közélet prominens résztvevői rendszerint tisztában voltak azzal, meddig mehetnek el a nyilvánosság előtt, ezért az elkövetők többnyire másodvonalbeli lapok munkatársai vagy egyszerű civil lakosok közül kerültek ki.<sup>107</sup> Ilyenkor az igazságügyi szervek voltak a kezdeményezők: az illetékes ügyészség értesítette a törvényhozást és kérte a hozzájárulást a bűnvádi eljárás megindításához, amit a plénum vagy megadott, vagy az ügy egyszerűen elfeküdt a sok egyéb teendő közepette.

<sup>103</sup> A detektívek a háznagy hivatal ellenőrzése alatt álltak és rendfenntartó szerepük a folyosókra és a karzatra korlátozódott.

<sup>104</sup> NN 1922–1926. XXVII. k. 356–359. és XXXI. k. 138–139. Nemzetgyűlési irományok, 1922–1926. (továbbiakban: NI 1922–1926.) XII. k. 333–334.

<sup>105</sup> NN 1920–1922. XIII. k. 64–65.

<sup>106</sup> NN 1920–1922. X. k. 23.

<sup>107</sup> Itt persze többnyire inkább csekély fajsúlyú, semmint a közvéleményt valóban felkavaró ügyekről volt szó. Így Povázsony József bagyi lakos ellen 1923-ban azért indult eljárás, mivel egy vita hevében csirkefogóknak nevezte a nemzetgyűlési képviselőket. NN 1922–1926. XVII. k. 93.

A parlamenti munka függetlenségét és szabadságát persze nemcsak a Házon belül, hanem azon kívül is védeni kellett mindenfajta politikai, gazdasági és egyéb nyomással szemben, mely elsősorban a képviselők részére biztosított, egyfajta különleges jogállásban öltött testet. A képviselői mentelmi jog alapvetően két elemet foglalt magában. Egyrészt immunitást, melynek következtében az illetőt minden törvényhozó hivatásához kapcsolódó – a Házban, vagy azon kívüli – tettéért és kijelentéséért külső intézmény vagy szervezet által nem lehetett felelősségre vonni. Másrészt sérthetlenséget (inviolabilitás), ami azt jelentette, hogy csak a Tisztelt Ház előzetes engedelmével volt bíróság elé állítható olyan cselekményért, amely nem kötődött képviselői tevékenységéhez és tettenérést kivéve kizárólag a testület előzetes engedélyével lehetett tartóztatni.

A mentelmi jog célja a törvényhozói munka és ezzel a testület szuverenitásának a biztosítása volt és nem valamiféle egyéni kiváltság adományozása, s nem nyújtott korlátlan védelmet a képviselő számára. Az immunitás csupán a külső hatóság irányába jelentett mentességet. Ha tehát a képviselő valamilyen formában megsértette a házszabályokban foglalt előírásokat, akkor a Ház érvényesíthette – ugyancsak a házszabályokban meghatározott módon – vele szemben saját fegyelmi jogát. Bár ilyenkor elvileg a tevékenység jellege volt a mérvado, a gyakorlatban a képviselők az intézményen belüli ténykedéseikért tényleges szankciókra számíthattak, melyet a képviselői magatartásról szóló fejezetben tárgyalunk. A képviselők azonban az üléseken olyan állításokat tehettek, olyan kifejezéseket használhattak másokkal szemben, melyek egy átlagpolgár esetében komoly következményekkel jártak. Az ilyen viselkedésnek sokáig semmilyen következménye nem volt, az 1939. évi házszabályok azonban éppen a megalapozatlan vádaskodások valamelyes korlátok közzé szorítása végett előírták, hogy ha egy törvényhozó a Ház másik tagjával szemben becsületsértő kijelentést tesz, akkor az ügy – a sértett kérelmére – átkerül a mentelmi bizottsághoz. Utóbbi testület ilyen esetben felszólítja az illetőt a sértő kifejezés Házon kívüli megismétlésére, amely már lehetőséget kínál bírói eljárás megindítására, ha pedig az érintett ennek nem tesz eleget, akkor a mentelmi bizottság maga kezdeményezhet fegyelmi eljárást vele szemben. A házszabályok némileg eltérő eljárási keretek között ugyan, de hasonló jogorvoslati lehetőséget kínáltak a hatóságok vagy a Házon kívüli személyek számára is.<sup>108</sup>

A képviselőháznak általában bejelentés vagy megkeresés esetén kellett mentelmi ügyekkel foglalkoznia, ami kétféle eljárási rendet foglalt magában. A bejelentés egyéni kezdeményezést takart – például a képviselő maga is tehetett bejelentést arról, hogy mentelmi jogát valamilyen sérelem érte, vagy pedig megkeresés érkezett valamely bíróságtól – az ügyészség által –, melyben kérték a mentelmi jog felfüggesztését, hiszen e nélkül az illető ellen semmilyen bünvádi eljárást nem lehetett megindítani.

<sup>108</sup> Házszabályok, 1939. 132–134.

A megkeresés után a házelnök az ügyet áttette a mentelmi bizottsághoz, utóbbi elkészítette jelentését, melyet a bizottság előadója ismertetett a végső döntési fórumot jelentő plénum előtt.<sup>109</sup>

Mentelmi esetek típusai 1920–1935<sup>110</sup>

Ciklus	Elintézetlen, illetve tárgytalan	Külső megkereséssel kapcsolatos ügyek	Jogsérelemmel kapcsolatos ügyek	Összesen
1920–22*	81			142
1922–26	210	212	22	442
1927–31	265	372	10	647
1931–35	61	503	20	584

\* Az adatok ennél a ciklusnál nem teljesek.

Sajnos a vonatkozó források csak részleges adatokat tartalmaznak, de így is jól látható, hogy a korszak mindegyik parlamenti ciklusában igen magas volt az efféle esetek száma, melyek túlnyomó részét a külső szervektől érkezett megkeresések jelentették, nem véletlenül. Bár voltak közöttük a törvényhozók gazdasági tevékenységével összefüggő kérdések is, de túlnyomó részüket rágalalmazással, becsületsértéssel, izgatással összefüggő esetek tették ki, melyek elsősorban ellenzéki képviselőket érintettek. Növelte a statisztikát az is, hogy minden egyes bírósági eljárásnál, sőt később, az ítélet végrehajtásához is külön kellett kérni a felfüggesztést.

A sok elintézetlen ügy – főleg a korszak első felében – nemcsak egyszerűen a parlamenti munka hanyagságát jelezte. Gyakran mire a bizottság tanácskozni kívánt róla, már tárgytalanná vált a megkeresés, vagy pedig maga a testület is bizonytalan volt abban a tekintetben, hogyan értékelje az elé került esetet. Utóbbihoz kapcsolódva gondot jelentett, hogy a mentelmi jog Magyarországon nem volt kodifikálva, az tulajdonképpen a dualizmus kori parlamenti szokásjogból, illetve házhatározatokból alakult ki,<sup>111</sup> ennél fogva sokszor nem volt egyértelmű, hogy pontosan mi tartozik a képviselői tevékenység körébe, amit a következő eset is jól mutatott. Sokáig az a

<sup>109</sup> A mentelmi bizottság működésére nézve: Képviselőházi házszabályok, 1908. I. m. 146–148.

<sup>110</sup> MNL-OL K2 Képviselőház elnöki és általános iratok. 335. cs. Az ülésszak megnyitásával és lezárásával kapcsolatos iratok és 1131–33. k. mentelmi ügyek nyilvántartása.

<sup>111</sup> Molnár Kálmán: *Magyar közjog*. I. m. 586–587.

gyakorlat érvényesült, hogy a képviselőnek a választóival való érintkezése, valamint a pártértekezleteken történő szereplése nem élvez védettséget. 1941-ben azonban a Kúria egy nyílt képviselőt, Gruber Lajost többek között arra hivatkozva ítélte el, hogy a hatóságok védelméről szóló 1914:XL. tc. indoklása világosan kimondja, hogy „az országgyűlési képviselő, aki pártértekezleten vesz részt, vagy beszámolót tart, e rendelkezés védelmét élvez”.<sup>112</sup> A hiányos szabályozottság gyakorta lett konfliktusok forrása a képviselők és a regionális közigazgatási szervek között, abban az értelemben, hogy utóbbiak túllépték-e hatáskörüket, és ha igen milyen módon. A második nemzetgyűlés 1925. március 19-i ülésén az ismert liberális-demokrata politikus, Rupert Rezső mentelmi ügye került terítékre. A történet kiindulópontja az volt, hogy a budapesti büntető törvényszék egyik tanácsa – példátlan módon – letartóztatta és pár nap fogházra ítélte Rupertet a tárgyalás rendjének megzavarása címén. Az egyik képviselőtárs utóbb bejelentette a mentelmi jog megsértését, a bizottság azonban nem tudott konszenzusra jutni, s ez a plénumon is megmutatkozott. A kormánypártiak a bizottság többségi véleményét támogatták, amely következmények nélkül le kívánta zárni az ügyet, a különböző pártállású ellenzékiek szerint viszont egyértelmű jogsérelem történt.<sup>113</sup> Az eset kapcsán kibontakozott hosszas vita egyszerre jelezte a jogi szabályozás hiányosságait, valamint azt, hogy a mentelmi ügyek értelmezése mennyire nem függetleníthető a pártpolitikai szempontoktól.

Látszólag a legegyszerűbb megoldást egy átfogó és alaposabb szabályozás jelentette volna, melynek igénye mindkét oldalnál felmerült. A mentelmi ügyek mindkét formája döntően az ellenzéki pártokat érintette. 1922-től sokáig főleg a mindenkori kormánnyal szemben legerőteljesebb ellenzéki pozíciót elfoglaló szociáldemokrata képviselőről szóltak a tanácskozások,<sup>114</sup> míg az utolsó, 1939–44-es ciklusban a nemzetiszocialista képviselők kerültek ebbe a helyzetbe. Részükről állandó kritikaként hangzott el, hogy a kormánypárti politikusok elfogultak velük szemben: a megkereséseknél rendre kiadják őket, jogsérelemi bejelentéseik felett pedig többnyire napirendre térnek. Kormányzati részről viszont azt emelték ki, hogy egyes képviselők visszaélnek mentelmi jogukkal és törvénytörő cselekményeket követnek el abban bízva, hogy az államigazgatási szervek tettenérés esetén sem mernek fellépni ellenük.<sup>115</sup> Az 1931 februárjában megtartott koronatanácson maga Horthy szorgalmazta a mentelmi jog átgondolását, amit azonban Bethlen István miniszterelnök elvetett. Tisztában volt azzal, hogy a kérdés bolygatása „nem kívánatos vitákat provokálna”, a meglévő szabályozás pedig egyébként is tág teret nyújtott a helyi hatóságok diszkrecionális jogkörének érvényesítésére.<sup>116</sup>

<sup>112</sup> <http://mol.arcanum.hu/mti> (továbbiakban: MTI) Magyar Országos Tudósító, 1941. március 20. 14. Képviselőházi irományok, 1910–1918. (továbbiakban: KI 1910–1918.) XLII. k. 15.

<sup>113</sup> NN 1922–1926. XXXI. k. 163–182.

<sup>114</sup> Mészáros: *A Magyarországi...* I. m. 155.

<sup>115</sup> Horthy Miklós titkos iratai. I. m. 102–104.

<sup>116</sup> Horthy Miklós titkos iratai. I. m. 85.

Eljárási oldalról nézve a helyzet elég egyszerűnek tekinthető – a korabeli ház-szabályreformok során csak minimális változtatásokra került sor –, más tekintetben azonban összetett problémáról volt szó. Mindenekelőtt a bizottságot valósággal el-árasztották a mentelmi esetek, s a bizottságok közül minden ciklusban a mentelmi produkálta a legnagyobb számú jelentést. A túlterheltség következtében állandó időzavarral küzdött, visszatérő panasz volt a törvényhozók részéről, hogy a bizottság csak felületesen vizsgálja meg az eléje kerülő eseteket,<sup>117</sup> a plénium pedig ugyancsak rohamtempóban, többnyire érdemi tárgyalás nélkül, a bizottság javaslatait helyben-hagyva hozza meg a döntését. A bizottság egyébként valóban többnyire késésben volt az elvégzendő feladatokat illetően – így például 1929 elején, két évvel a ciklus kezdete után, 50 elintézetlen ügy volt előtte<sup>118</sup> – a plénumon pedig a csoportos tárgyalási rendet követték. Extrém esetként így fordulhatott elő, hogy az 1932. október 21-i ülésen gyakorlatilag csak mentelmi ügyek voltak napirenden, s a 14 bizottsági jelentésből 13 a szociáldemokrata Farkas Istvánnal foglalkozott.<sup>119</sup>

Amennyiben megkeresésről volt szó, a bizottság nem vizsgálhatta az ügy konkrét körülményeit, más tényezőket viszont igen. Mindenekelőtt azt, hogy a megkeresés szabályszerű-e, a kérelem valóban megalapozott és nem pusztán zaklatás a célja, valamint van-e egyértelmű összefüggés az adott bűncselekmény és a kikérni kívánt személy között. Ennek abban a tekintetben is jelentősége volt, hogy a kiadatáshoz a pusztán feljelentés rendszerint nem volt elegendő, azt adatokkal is alá kellett támasztani. Figyelembe véve, hogy a vizsgálat az iratok áttanulmányozását, tanúk valamint az érintett képviselő meghallgatását, a jelentés elkészítését megvitatását, és elfogadását foglalta magában, nem meglepő, hogy a bizottság – amennyiben alapos kívánt lenni – csak hosszas procedúra után zárhatta (volna) le az adott ügyet. A helyzetet tovább bonyolította, ha a tagok között az állásfoglalást illetően koncepcionális különbségek voltak, ilyen esetben ugyanis több jelentés is születhetett (többségi, illetve kisebbségi). A határozathozatal azonban a bizottságban és a plenáris ülésen is többségi szavazással dőlt el, ami valóban lehetőséget kínált a kormánypártnak saját érdekei érvényesítésére.

A mentelmi ügyek már csak nagy tömegüknél fogva sem tudtak igazán a közfigyelem centrumába kerülni, néhány kirívó esetet kivéve. 1921. október végén, IV. Károly második visszatérési kísérletének bukásakor a kormány négy karlista nemzetgyűlési képviselőt – Andrassy, Beniczky, Rakovszky és Sigray – is őrizetbe vett, majd ellenük felségsértés címén bírói eljárást indított. Az igazságügyi miniszter tettenéréssel indokolta a példátlan eljárást, melyet a budapesti ügyészség utólagos kérelemmel kívánt megerősíteni. A kérdés jelentőségét jól mutatja, hogy a bizottságban csupán egyetlen szavazatnyi többséget kapott a kiadatás, a plénium pedig

<sup>117</sup> Mészáros: *A Magyarországi...* I. m. 157.

<sup>118</sup> *Pesti Napló*, 1929. január 16. 4.

<sup>119</sup> KN 1931–1935. XI. k. 139–162.



*Díszszázad fogadja Győrben a visszatérő IV. Károlyt, 1921*

szokatlanul hosszú ideig, 10 napig tárgyalta a jelentést. Végül a bizottságban és a plenáris ülésen a többség igazolta a kormány eljárását és megadta a kért utólagos felfüggesztéseket,<sup>120</sup> jóllehet két területen egyértelmű jogsérelem történt. Mindezenekelőtt hosszú idő – több mint egy hónap – telt el a letartóztatások és azok nemzetgyűlési igazolása között, Beniczky Ödön pedig nem vett részt közvetlenül az akcióban, így vele szemben a tettenérés vádja semmiképp nem állta meg a helyét. A heves vita azonban nemcsak az eset addig példátlan voltának szólt, hanem ismételtlen jelezte, hogy a mentelmi ügyek megítélése nemcsak jogértelmezési hanem politikai kérdés is volt. A történet – legalábbis jogi tekintetben – folytatásaként a Bethlen-kormány 1923 novemberében az egyik fajvédő képviselőt, Ulain Ferencet – államellenes tevékenység vádjával – őrizetbe vette. Bár a bizottsági jelentés – tettenérés címén – tudomásul vette Ulain letartóztatását, de azzal a kiegészítéssel, hogy a jövőben „a nemzetgyűlés szüneteltetések esetén az arra hivatott szervek kötelesek a nemzetgyűlést összehívni”. A miniszterelnök azonban nem kívánta a kormányzat diszkrecionális jogkörét a törvényhozás javára szűkíteni és az egységes párti többséggel a jelentés jelzett részét leszavaztatta.<sup>121</sup> Bethlen váratlan eljárása

<sup>120</sup> NN 1920–1922. XIII. k. 547.

<sup>121</sup> NN 1922–1926. XVII. k. 219.



*Ulain Ferenc felszólalása a képviselőház ülésén. 1932. szeptember 3.*

egyébként nagy visszhangot váltott ki ellenzéki körökben, s tiltakozásuk jeléül többen lemondtak bizottsági tagságukról.<sup>122</sup>

Egyértelműen a mentelmi jog alkalmazhatóságának a határait feszegette az ún. Dréhr-ügy. A népjóléti miniszter 1931 novemberében azzal az indokkal kérte Dréhr Imre nyugalmazott államtitkár mentelmi jogának felfüggesztését, hogy ellene bizonyos, a minisztériumon belül korábban elkövetett korrupciós ügyekben fegyelmi úton eljárasson. Az érintett azonban ellentámadást indított, a kiadatás elutasítását kérte, arra hivatkozva, hogy a politikai államtitkár nem közhivatalnok így a miniszter nem járhat el vele szemben. Egyúttal – erősítendő a helyzetét az ellenzéki csoportok felé – parlamenti vizsgálóbizottságot követelt a pénzügyi szabálytalanságok feltárására.<sup>123</sup> Az eset egyértelműen megosztotta a parlamenti erőket: a többségi jelentés meg kívánta adni a kiadást, de – ellenzéki részről – két kisebbségi jelentés készült,<sup>124</sup> a plénumon pedig két további különvélemény is elhangzott. Utóbbiak egyöntetűen vitatták a miniszteri kérés jogosságát, az egyik kisebbségi jelentés közvetlenül bírósági útra akarta terelni az egészet, a másik pedig emellett parlamenti vizsgálóbizott-

<sup>122</sup> Uo. 220–221.

<sup>123</sup> KN 1931–1935. II. k. 349–350.

<sup>124</sup> Képviselőházi irományok 1931–1935. (továbbiakban: KI 1931–1935.) I. k. 546–555.

ság létrehozását is szorgalmazta. Bár a parlamenti többség – a kormány egyértelmű nyomására – megszavazta a felfüggesztést,<sup>125</sup> így sem sikerült az ügyet gyorsan lezárni. A minisztériumon belüli panamák története a harmincas évek elején a közéleti diskurzus egyik központi témája lett, a bírósági eljárásra mégis sor került, melynek eredményeképp Dréhr Imrét elmarasztalták. Az eljárás azonban évekig elhúzódott, s mivel időközben lezajlottak a következő parlamenti választások, a képviselősege végét ért, így az esetleges mandátumfosztás aktualitását veszítette.

A törvényhozó autonómiájának a biztosítása nemcsak a külső politikai nyomástól, illetve ráhatástól való védelmet teszi szükségessé, hanem anyagi és erkölcsi tekintetben is függetlenséget kíván, amely azt jelenti, hogy bizonyos pozíciók és/vagy tevékenységek nem egyeztethetők össze a képviselőséggel. Ahogyan a mentelmi jognak, úgy az összeférhetetlenségnek a szabályozása is dualizmus kori alapokon nyugodott, utóbbi azonban törvényi szabályozásra épült.<sup>126</sup> Az 1901:XXIV. tc. négy fő területen fogalmazott meg tilalmakat. A leginkább magától értetődő erkölcsi összeférhetetlenség volt hivatott garantálni, hogy a parlament tagjai feddhetetlen állampolgárok legyenek, ezért előírta, hogy képviselői megbízása megszűnik azoknak, akik ellen csődeljárás indult, akik gondnokság alá kerültek, akiket a törvényben felsorolt bűncselekmények – gyilkosság, rablás, lopás, csalás, okirat-hamisítás stb. – elkövetésében marasztaltak el, valamint politikai jogai gyakorlásának felfüggesztésére ítélték. Másodsorban a képviselőség összeférhetetlen bizonyos állásokkal és hivatalokkal. Így nem lehet valaki egyszerre az országgyűlés két házának tagja, nem lehet továbbá közjegyző, köztisztviselő, az állami számvevőszék hivatalnok, külföldi állam diplomáciai testületének, bizonyos szerzetesrendeknek, valamint a hadseregnek a tagja, ellenben magánfoglalkozást – orvosi, ügyvédi stb. – folytathat. Nem esnek viszont a tilalom hatálya alá a miniszterek, államtitkárok és néhány közhivatali pozíció, többek között a budapesti egyetem és műegyetem tanárai. A gazdasági (érdekeltségi) összeférhetetlenség jegyében a képviselő – néhány kivételtől eltekintve – nem lehet olyan vállalat tulajdonosa vagy alkalmazottja, amely szerződéses viszonyban áll a kormánnyal, nem bérelhet állami, vagy annak kezelése alatt álló – pl. alapítványi – javakat. Ehhez szorosan kapcsolódik a közbenjárás összeférhetetlenség, amely szerint senkinek az érdekében nem lehet közbenjárni a kormánynál pénzért vagy anyagi előnyért, sőt bizonyos esetekben – pl. kitüntetések – az ingyenes közbenjárás is tilos, kivéve, ha az illető a választókerületében működő egyesületek és szervezetek felhívására teszi. Ha pedig a törvényhozó ügyvédként dolgozik, akkor csak erős korlátok között képviselheti ügyfelét a kormánynál.

A konkrét összeférhetetlenségi ügyekben történő eljárási rendet a házszabályok rögzítették, melyekben a korszak folyamán alig történt változás. Eszerint nemcsak a képviselők, hanem minden állampolgár tehetett összeférhetetlenségi bejelentést a Ház elnö-

kénél.<sup>127</sup> Igazoláskor – hivatali és érdekeltségi eseteknél – magának a képviselőnek kellett jeleznie a problémát, majd az összeférhetetlenséget megszüntetni. Ha pedig mandátuma alatt került ilyen helyzetbe, akkor meghatározott időn belül köteles volt lemondania. Viszonylag gyakran előfordult, hogy egy képviselő főispáni megbízást nyert, ilyenkor az illető egyszerűen értesítette a házelnököt a kinevezésről és bejelentette a lemondását. Amennyiben a másokkal szembeni bejelentés megfelelt a formai előírásoknak – így pl. pontosan meg volt jelölve, hogy az összeférhetetlenség milyen jogi alapra épül – az elnök áttette ügyet az összeférhetetlenségi állandó bizottsághoz, melynek tagjait a plénum választotta meg egy-egy ülőszakra. A bizottság a hivatali és méltatlansági esetekben döntési jogkörrel rendelkezett, a többinél pedig előkészítette az ügyet a következő fórum, az összeférhetetlenségi ítélő bizottság számára, amely elé az érdekeltségi és közbenjárás esetek kerültek.<sup>128</sup> Utóbbi mindig alkalomszerűen, egy adott feladathoz kapcsolódva jött létre, oly módon, hogy az ülőszak elején a ház elnöke összeállított egy negyvenfős listát, azután minden alkalommal újra és újra erről a listáról sorsolták ki a bizottság tagjait, ami néha furcsa véletlenekhez is vezetett. Az 1923. augusztus 8-i ülésen éppen gróf Cziráky György ügyében kellett megejteni a sorsolást és a felolvasott első nyolc névből hat mágnás volt, mire az egyik ellenzéki honatya, Dénes István maliciózan megjegyezte: „Úgy látszik ez a grófok bizottsága lesz”.<sup>129</sup> A bizottságok döntési jogköre, jury jellege egyébként azt jelentette, hogy határozataikat a plénum nem bírálhatta felül.

A képviselők mentelmi és összeférhetetlenségi ügyei eljárárendi szempontból bizonyos mértékig összefonódtak. Ha ugyanis megkeresés érkezett az ügyészségtől, akkor azt először a mentelmi bizottság és a plénum tárgyalta meg. Annak, ha a kiadást követően valakit az adott eljárás keretében elmarasztaltak, vagy akár börtönbüntetésre ítélték – erről a bíróságnak értesítenie kellett a Tisztelt Házat, sőt, a büntetés letöltéséhez ismét kérni kellett a mentelmi jog felfüggesztését – önmagában még nem volt feltétlenül negatív hatása a mandátumára. Időről időre elfordult ugyanis, hogy párbajvétség miatt adtak ki egy képviselőt, akit azután a bíróság pár nap fogházra ítélt. Az 1901. évi törvényben felsorolt esetekben azonban mandátumfosztásra került sor, melyről a döntést az állandó összeférhetetlenségi bizottság hozta meg.

A szabályozás a korszak első felében több kisebb módosuláson is keresztülment. A Friedrich-kormány által kiadott, majd utóbb megerősített 5986/1919. ME rendelet, lényegében véve hatályon kívül helyezte a hivatali összeférhetetlenséget. Ezt a kitételezt az 1925. évi választójogi törvény is tartalmazta, illetve pontosította azzal, hogy kimondta, bizonyos előírások esetén a közhivatal viselése nem összeférhetetlen a képviselőséggel. Ilyenkor azonban a képviselőjelöltként fellépő alkalmazottat a választás napjáig szabadsággolni kell. Ha megválasztják, akkor nyugdíjra vagy végkielégítésre jo-

<sup>125</sup> KN 1931–1935. IV. k. 47.

<sup>126</sup> A témát szélesebb időkeretben vizsgálta: Pölöskei Ferenc: A magyar parlamentarizmus egyes jogintézményei és történetiségük. *Múltunk*, 1997/2. 107–110.

<sup>127</sup> Házszabályok, 1908. 112–113.

<sup>128</sup> Uo. 114.

<sup>129</sup> NN 1922–26. XV. k. 474. Persze az is a történethez tartozik, hogy végül az arisztokraták közül többen – hiányzásuk miatt – nem kerültek be a bizottságba.

gosult, képviselőségének lejártá után pedig – lehetőség szerint – korábbi állásába kell visszahelyezni. Ugyanennek a törvénynek a 180. §-a új szankciót vezetett be, mely szerint a képviselőség elvesztésével jár, ha bebizonyosodik valakiről, hogy „a magyar hazához, vagy a magyar nemzethez tartozó köteles hűség ellen vétett, törvénytelen eszközökkel a fennálló állami rend megváltoztatására törekedett”, vagy „a képviselőházon kívül álló tényezőktől utasítást fogadott el”.<sup>130</sup> A változtatások egyértelműen politikai célokat szolgáltak. A köztisztviselőkre vonatkozó tilalom feloldása eredetileg az ellenforradalmi erőket segítette, melyek potenciális bázisként számítottak az államapparátusra, ami fokozottabban érvényesült a Bethlen-kormány alatt. Egyúttal – a szélsőségesnek tekintett politikai mozgalmakra figyelve – ki kívánták zárni a törvényhozásból az államellenes tevékenység miatt elítélteket, továbbá fékezni és kontrollálni próbálták a baloldali, elsősorban szociáldemokrata képviselőknek a külföldi emigrációhoz fűződő viszonyát.<sup>131</sup> Ezek az előírások egyébként az 1938. évi választójogi törvénybe is bekerültek, azzal a pontosítással, hogy a mandátumvesztésnek akkor is be kell következnie, ha a bírósági ítéletek a képviselő igazolása után következtek be. Az már a változó politikai körülményekkel állt összefüggésben, hogy a harmincas évek végétől a fenti okok miatt elsősorban nyilas képviselők kerültek fenyegetett helyzetbe.

A Horthy-korszakban, főleg a mentelmi esetekhez képest, összeférhetlenségi eljárásra lényegesen kevésbé gyakran került sor.

Összeférhetlenségi ügyek<sup>132</sup>

Ciklus	Szám
1920–22	9
1922–26	30
1927–31	25
1931–35	22
1935–39	6
1939–44	19

<sup>130</sup> 1925:XXVI. tc. 180. §.

<sup>131</sup> Ennek közvetlen előzményét egy 1925 eleji ügy jelentette. Eckhardt Tibor a február 3-i ülésen összeférhetlenségi bejelentést tett több szociáldemokrata képviselő ellen, arra hivatkozva, hogy Bécsben emigráns politikusokkal tanácskoztak, akik tanácsokkal látták el őket a követendő politikát illetően. A bejelentés után az összeférhetlenségi állandó bizottság is megtárgyalta a történeteket és arra a konklúzióra jutott, hogy „sajnálatos módon” az összeférhetlenségi szabályozás hiányosságai miatt az eset „ítéllethozatalra nem alkalmas”. NN 1922–1926. XXIX. k. 67. és XXXI. k. 130.

<sup>132</sup> Az adatok nem a bejelentésekre, hanem a bizottsági tárgyalásra került ügyekre vonatkoznak.

Az esetek számában tapasztalható ingadozások láthatóan nem mutatnak összefüggést a képviselőház személyi összetételében bekövetkező megújulásokkal, ebben az esetben ugyanis az első, valamint az utolsó két ciklusnak kellene kiemelkednie, amikor a legtöbb új ember került be a testületbe. Első pillantásra a legtöbb ügy a bethleni érához kapcsolódik, azokhoz a választásokhoz, melyek Bethlen kormányfősége alatt bonyolódtak le, de ez a kérdés további vizsgálatot igényel. Bonyolítja a helyzetet, hogy ilyen eljárásra önbejelentés kapcsán is sor kerülhetett. Ha ugyanis egy képviselő nem volt bizonyos abban, hogy az adott tisztség vagy tevékenység jogszerű-e – a későbbi bonyodalmakat megelőzendő – kérhette annak kivizsgálását.

Egyes közjogászok szerint<sup>133</sup> az összeférhetlenségi törvény már megszületése pillanatában rossz volt, de idővel egyértelművé vált, hogy egyáltalán nem tudja betölteni fő funkcióját, s a korabeli kritikák alapján négy fő kérdéskör emelhető ki, melyek új és alaposabb szabályozást igényeltek. A Ház falai között mind nagyobb számban jelentek meg köztisztviselői háttérrel rendelkező személyek, akiknek jelenléte, azon túl, hogy egyszerre kapták képviselői tiszteletdíjukat valamint a tisztviselői nyugdíjat és a lakáspénzt, a törvényhozó-függetlenség szempontjából is aggályosnak bizonyult. Megkérdőjelezhető volt ugyanis, hogy egy, a foglalkozásából eredően a kormánnyal szoros nexusban álló képviselő mennyiben képes önálló döntéshozatalra. Bár egyesek százon felüli számokról beszéltek, de az ennél mérsékeltőbb számítások szerint is jelentős, közel 60 fős csoportról volt szó.<sup>134</sup> Amint korábban utaltunk rá, a törvényhozói munka mellett nem volt tilos egyéb kenyérkereső tevékenység folytatása, s elsősorban az ügyvédek kapcsán merült fel időről időre, hogy szakmai megbízásaik teljesítéséhez politikai pozíciójukat indokolatlan előnyszerzésre használják fel.

Az 1901. évi törvény általában véve nem, csak bizonyos körülmények esetén tiltotta a különféle gazdasági vállalkozásokban való részvételt, ami egyáltalán nem tudta meggátolni az efféle tevékenységet,<sup>135</sup> amely már az első nemzetgyűlésnél – tehát még Bethlen kormányfősége előtt – jelentkezett. Két egymástól igencsak távol álló politikus, Prohászka Ottokár székesfehérvári püspök és a liberális demokrata irányzat egyik vezéralakjává váló Rassay Károly egyaránt azt hangsúlyozta, hogy a képviselők egyéni haszonszerzésre használták fel parlamenti pozíciójukat.<sup>136</sup> A képviselők kijáró tevékenységét, a gazdasági életben betöltött pozíciók szaporodását bíráló vélemények a későbbiekben, ahelyett hogy csillapodtak volna, inkább erősödtek, sőt a Ház falain belül is egyre hangosabbá váltak, ami akkor is negatív jelenség volt, ha időnként poli-

<sup>133</sup> Molnár: *Magyar közjog*. I. m. 535.

<sup>134</sup> KI 1931–1935. IV. k. 191.

<sup>135</sup> Néha az egyébként jogszerű lépések is félresiklottak. 1926 tavaszán többen vizsgálatot kértek maguk ellen, miszerint összeférhetlen-e képviselőségük a Szeszértékesítő RT igazgatóságában elfoglalt pozíciójukkal. Bár a bizottság felmentette őket, az eset kapcsán nyilvánosságot kapott, hogy az említett cégnél hat kormánypárti képviselő is ott van a vezetésben. NN 1922–1926. XLII. k. 320.

<sup>136</sup> Gergely Jenő: *Prohászka Ottokár, „a napba öltözött ember”*. Budapest, 1994, Gondolat, 198. Rassay: *Politikai emlékezéseim*. I. m. 161.

tikai feltűnési vágy állt mögötte.<sup>137</sup> Az évezed végétől azonban már konkrét adatokkal alátámasztott felszólalások hangzottak el a jövedelemhalmozás burjánzó méreteiről. Csík József keresztényszocialista politikus 1931 januárjában elhangzott felszólalásában azt emelte ki, hogy csupán 47 honatyának nincs valamilyen magáncégnél vezetőségi posztja, s akad olyan képviselő, aki egymaga 33 igazgatótanácsi vagy felügyelőbizottsági pozícióval rendelkezik.<sup>138</sup> Pár héttel később a szociáldemokrata Esztergályos János állt elő hasonló vádakkal. Állítása szerint 133 képviselő 403 cégnél bír valamilyen közvetlen érdekeltséggel, hozzátéve, hogy az ilyen összefonódások kifejezetten a kormánypárti képviselőkre jellemzőek.<sup>139</sup> A későbbiekben azután más képviselők – Dinnyés Lajos, Györki Imre – is gondoskodtak arról, hogy a kérdés napirenden maradjon. Bár mindenki compassok alapján készített anyaggyűjtésre hivatkozott, részletes, publikált és így ellenőrizhető adatsorokkal senki nem szolgált, a kívánt hatást azonban így is elérték. Utóbb a közbeszédben szinte általánosan elfogadott tényként kezelték a bethleni politikusgarnitúra korruptségát.<sup>140</sup> Végül gondot okozott a törvény enyhe végrehajtása. A kormánypárti többséggel rendelkező döntéshozó bizottságok a gyakorlatban óvakodtak attól, hogy teljes következetességgel szerezzenek érvényt az előírásoknak, ami még inkább bátorítón hatott az efféle jövedelemszerző tevékenységet folytatók számára.

A kérdés rendezésének szükségessége azután a húszas évek végétől, a gazdasági válság éveiben került egyre jobban előtérbe: a tömeges elszegényedés és nyomor rémétől fenyegetve a közvélemény szemében egyre visszasabbnak tűnt az, hogy a törvényhozói munka az egyéni gazdagodás céljait szolgálja, melynek következtében annak társadalmi legitimitása, sőt általában véve a Tisztelt Ház tekintélye is erősen sérült. Ilyen körülmények között egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a régi összeférhetetlenségi törvény elavult előírásai részben hiányosak, részben betartathatatlanok. Az 1931 augusztusában hatalomra kerülő Károlyi-kormány készen mutatkozott szembenézni a kihívással és Zsitvay igazságügyi miniszter vezetésével egy új összeférhetlenségi törvényjavaslat került parlamenti benyújtásra. A javaslat nem pusztán toldozgatást akart, hanem átfogó jellegű kívánt lenni, mégis a korábbi szabályozásnak egy korszerűsített és szigorított változatát képviselte. A reform szerint<sup>141</sup> a közszolgálat a képviselőségnél elvileg továbbra sem lenne akadály, de ha az illető a működési területén fekvő kerületben akar elindulni, akkor hivatali működé-

<sup>137</sup> Az ilyen típusú, inkább vádaskodásnak tekinthető felszólalás jellegzetes példája volt Ulain Ferenc 1923. július 18-i felszólalása. NN 1922–1926. XIV. k. 253–258.

<sup>138</sup> KN 1927–1931. XXXIII. k. 13–15.

<sup>139</sup> Uo. 279–281.

<sup>140</sup> A baloldali ellenzékiektől igencsak távol álló Weis István szerint a bethleni rendszer „melegágya a korrupciónak”, de hasonló elítélő véleménye volt Kozma Miklósnak is. *Parlament, pártok, választások a Horthy-kori Magyarországon*. Szerk.: Boros Zsuzsanna. Budapest, 2002, Rejtjel, 398. Ormos Mária: *Egy magyar médiavezér. Kozma Miklós*. Budapest, 2000, PolgArt, I. k. 131.

<sup>141</sup> KI 1931–1935. II. k. 221–234.



Szociáldemokrata képviselők az Országgyűlési üléstermében, 1930-as évek

sének legalább három hónappal a választás napja előtt meg kell szűnnie. Törvényhozói pozíciója megszűnte után egy évig nem kerülhet közszolgálatba, kivéve, ha korábbi állásába kívánják visszahelyezni. Ha azonban tevékenységének hatásköre fedi korábbi választókerületét, akkor két évig nem foglalhatja el régi hivatalát. Ez a korlátozás egyértelműen azt kívánta megakadályozni, hogy valaki tisztviselőként kiépített helyi kapcsolatrendszerét és befolyását közvetlenül politikai síkra tudja transzformálni.

Ügyvédi foglalkozását csak bírósági eseteknél gyakorolhatja, közigazgatási hatóságoknál nem járhat el. Olyan ügyeket pedig, melyeknél személyes érintettséggel bír, nem hozhat a Tisztelt Ház nyilvánossága elé. Az addigi gyakorlattól eltérően az időszaki lapok felelős szerkesztői vagy kiadói posztját a képviselőséggel egyértelműen összeférhetetlennek nyilvánítja. A javaslat talán legnagyobb horderejű részeként megtiltotta a parlament tagjainak, hogy mandátumuk ideje alatt olyan gazdasági vállalatoknál szerezzenek – vezetői vagy tulajdonosi – érdekeltséget, ahol korábban nem működtek. Összeférhetlenségi alapon – a parlamenti fegyelmi joggal történő sajátos összekapcsolás jegyében – azoknak is megszűnt volna a mandátumuk, akiket renitens magatartásuk miatt már három ízben bizonyos időre kizártak az ülésekről. Végül a javaslat új eljárási rendet kívánt bevezetni, amely a pártpolitikai befolyást ugyan fenntartotta volna, de valamelyest korlátozott módon. Az összeférhetlenségi



Károlyi Gyula miniszterelnök a Várban, 1932

ügyekben egy tanács ítélkezett volna, mely a következőképpen áll össze: az országgyűlés két házának elnöke 9-9 személyt nevez ki az összeférhetetlenségi bíróságba, melynek tagjai közül esetről esetre sorsolják ki azt a 7 személyt, akik azután ténylegesen is a tanácsot alkotják.

A Károlyi-kormányban megvolt a következetes határozottság annak érdekében, hogy csökkenjen a képviselőkre ható külső befolyás, amit az is mutatott, hogy a javaslattal párhuzamos tárgyalta az állandó összeférhetlenségi bizottság Kállay Tamás ügyét. A testület a szükséges vizsgálat után kimondta, hogy Kállay két területen is összeférhetetlen helyzetbe került, melynek megszüntetésére az érintettet felszólította.<sup>142</sup> Kállay végül tényleg lemondott mandátumáról, de az ügyben az volt az igazán érdekes, hogy első ízben történt ilyen eset kormánypárti képviselővel. Már a törvényjavaslat képviselőházi tárgyalásánál látszott, hogy a reform kapcsán szokatlanul erős ellenállással kell számolni. Az egységes párti honatyák a hivatali és érdekeltségi összeférhetlenség szigorítását, az ellenzékiek a felelős szerkesztők, valamint a visszaesően renitensek kizárását nehezményezték és amikor sorozatban álltak elő módosító indítványokkal, Zsitvay nyíltan hangot adott annak a véleményének, hogy itt esetleg

<sup>142</sup> KN 1931–1935. X. k. 131.

időhúzásról lehet szó.<sup>143</sup> Ráadásul – miután az új szabályozás a második kamarára is érvényes lett volna – ellenállásra lehetett számítani a felsőházban helyet foglaló gazdasági vezetők részéről is. A bizottsági tárgyaláson kormánypárti részről sikerült is néhány ponton enyhítést elérni, de magát a javaslatot előbb a képviselőház, majd a felsőház rendben letárgyalta és elfogadta. Mivel utóbbi is bizonyos módosításokkal állt elő, a javaslat visszakerült a képviselőházhoz, s a folyamat is végleg elakadt. Károlyinak és Zsitvaynak már ideje, az őket 1932 októberében követő, Gömbös vezette kormánynak pedig szándéka sem volt a procedúrát befejezni.

A harmincas években azután a képviselőház ülésein számos alkalommal került elő különböző

formában a törvényhozók jövedelemhalmozása, a gazdasági életben való túlzott szerepvállalásuk, de érdemi előrelépés alig történt. Illetve annyi mégis, hogy az 1938. évi választójogi törvény megtiltotta, hogy bizonyos tisztviselők pl. főispánok, saját hivatali körzetükben jelöltek, illetve képviselők legyenek.<sup>144</sup> A konkrét ügyek közül a legnagyobb visszhangot talán Hindy Zoltáné váltotta ki, aki 1938 elején vizsgálatot kért önmaga ellen, hogy a Magánalkalmazottak Biztosító Intézeténél betöltött igazgatói állása összeegyeztethető-e a képviselőséggel. A vizsgálat eredménye az összeférhetlenség kimondása lett és az illetékes bizottság felszólította az érintettet a visszas helyzet megszüntetésére. Hindy azonban érthetetlen módon megmakacsolta magát, minek következtében az összeférhetlenségi bizottság – első és egyetlen ilyen esetként – április 28-án megszüntette képviselői mandátumát.<sup>145</sup>

Bár a parlament tevékenységét kezdettől fogva kiélezett politikai harcok jellemezték, ez a már megválasztott és igazolt képviselőket közvetlenül nem érintette. Az 1939-es választásokat követően, a második világháború alatti kiélezett viszonyok kö-



Zsitvay Tibor, 1926 ősze és 1929 februárja között az országgyűlés házelnöke

<sup>143</sup> KN 1931–1935. X. k. 309.

<sup>144</sup> 1938. évi XIX. tc. 57. §.

<sup>145</sup> KN 1935–1939. XVIII. k. 79.

zött azonban számos, politikai háttérű mandátummegszűnésre is sor került. A Kisgazdapárt elnöke, Eckhardt Tibor 1940-ben nyugatra távozott, és ott idővel antifasiszta tevékenységről vált ismertté. Ennek következtében a magyar kormány megfosztotta állampolgárságától, amely azzal járt, hogy 1941 novemberében az állandó összeférhetetlenségi bizottság mandátumának megszüntetéséről határozott.<sup>146</sup> 1940-ben „az állami és társadalmi rend elleni felforgatás” vádjával a plénum három nyilas képviselő mentelmi jogát függesztette fel,<sup>147</sup> s miután velük szemben sorban elmarasztaló ítéletek születtek, az állandó összeférhetetlenségi bizottság 1941. április–június folyamán mindegyikük mandátumát megszüntette.<sup>148</sup> Közülük Gruber Lajos helyzete volt a legfordulatosabb. Őt ugyanis első fokon a budapesti törvényszék felmentette, mire Gruber átmenetileg ismét elfoglalta helyét a parlamentben és rendszeresen fel is szólalt, a következő lépcsőben azonban a Kúria jogerősen egy év börtönre ítélte,<sup>149</sup> amely véglegesen lezárta parlamenti karrierjét. Hármójukat azért is érdemes kiemelni, mivel korábban nem fordult elő, hogy a mentelmi jog felfüggesztését azonnali letartóztatással együtt engedélyezték, valamint politikai bűncselekmény elkövetése miatt szűnt volna meg valakinek a képviselősége.

Az összeférhetetlenség törvényi újrászabályozása sokévi szünet után az évtized végétől került ismét előtérbe, nem véletlenül. Ekkorra ugyanis nemcsak a baloldali, hanem az egyre aktívabbá váló szélsőjobb oldali csoportok is hevesen támadták a politikai életet uraló egyéni önzést és korrupciót, s a szigorítás, illetve a testület erkölcsi megújításának szükségessége a közéleti diskurzusnak is egyre gyakrabban visszatérő eleme lett. A nagyszabású reformterveket dédelgető Imrédy vette fel újra kormányának programjába, sőt az 1938. június 26-án megtartott, debreceni gazdaggyűlésen ezt – az álláshalmazok megszüntetésével együtt – kiemelt fontosságú kérdésnek tekintette.<sup>150</sup> Az elképzelést utána Bárdossy László karolta fel ismét, sőt konkrét kísérletek is megindultak annak gyakorlati megvalósítására. Kezdeményezése, ha nem is volt példa nélküli, de mindenestre eltért a hagyományos parlamenti tárgyalási rendtől. A kormány már az előkészítés stádiumába be akarta vonni az országgyűlést, ezért nem állt elő kidolgozott törvényjavaslattal. A két Ház egy-egy bizottságot hozott létre a kérdés megvitatására, s a kormányzat csupán egy tervezet kidolgozásával kívánt a tárgyalásoknak valamiféle keretet adni.<sup>151</sup> A bizottságok valóban megalakultak és tanácskoztak, de minden eredmény nélkül. Az események háttérben valószínűleg a régi módszer megismétlése húzódott meg. Az összeférhetlenség szigorításában ellenérdekelte csoportok számára nem tűnt célszerűnek

a nyílt konfrontáció, amely csak népszerűtlenséget hozott volna. Ezért inkább a halogató, az újrászabályozás ügyét elfektető taktikát alkalmazták. Bárdossy utóda, Kállay Miklós 1943 decemberében már azt konstata, hogy a javaslat ilyen formájú előkészítése lényegében véve holtpontra jutott és a kormány maga kívánt előállni egy új törvényjavaslattal.<sup>152</sup> Ennek parlamenti beterjesztésére azonban – a Magyarország német megszállását követő zavaros politikai helyzetben – már nem kerülhetett sor.<sup>153</sup>

<sup>146</sup> KN 1939–1944. XI. k. 20.

<sup>147</sup> KN 1939–1944. V. k. 38. és VII. k. 204–212.

<sup>148</sup> KN 1939–1944. X. k. 2. és 16–17.

<sup>149</sup> MTI, Magyar Országos Tudósító, 1941. március 20. 14.

<sup>150</sup> MTI, 1938. június 26. napi tudósítások, 13.

<sup>151</sup> KN 1939–1944. X. k. 109–110. és 162.

<sup>152</sup> KN 1939–1944. XVIII. k. 41.

<sup>153</sup> Azt nem lehet tudni, hogy Kállay valóban komolyan gondolta-e a reform megvalósítását, de a minisztertanács az 1944. február 8-i ülésén a közeljövő egyik fontos feladatáknak kezelte. [http://digitarchiv.hu/Minisztertanacsi\\_jegyzokonyvek\\_\(tovabbiakban\\_Mt.\\_jegyzokonyvek\)\\_1944.\\_februar\\_8](http://digitarchiv.hu/Minisztertanacsi_jegyzokonyvek_(tovabbiakban_Mt._jegyzokonyvek)_1944._februar_8).



*Habsburg József főherceg, Domanovszky Sándor és Hoyos Miksa az Országház folyosóján. 1943. február*

## I. 5. A FELSŐHÁZ LÉTREHOZÁSA ÉS SZERKEZETE

A magyar országgyűlés 1608 óta kétkamarás formában működött és a hazai közéletben sokáig érdemben fel sem merült, hogy ezen változtassanak. Az 1918. őszi forradalom révén hatalomra került új politikai vezetőréteg azonban nemcsak a régi képviselőház, hanem a főrendiház szolgálataira sem tartott igényt, így november 16-án mindkét testület működése megszűnt.

1919 őszén, amikor nagyjából konszenzus alakult ki a pártok vezetői között arról, hogy a politikai kibontakozás kulcselemét egy új törvényhozó szerv létrehozása jelenti, szóba sem kerülhetett a régi főrendiház visszaállítása. Annak ellenére, hogy a testület annak idején nem feloszlott, hanem – az akkori házelnök, Wlassics Gyula javaslatára – csupán berekesztette tanácskozásait, így elvileg jogi akadály nem állt a visszaállítása előtt. A tagság egy része 1920 márciusában megpróbálkozott az intézmény reorganizációjával,<sup>154</sup> de a kísérlet kudarcot vallott több okból is. Mindenekelőtt nemzetközi tiltakozással kellett volna számolni, hiszen a főrendiház léte burkolt Trianon-ellenességet fejezett volna ki azzal, hogy közvetlen folytonosságot teremt a régi és az új Magyarország között.<sup>155</sup> Emellett az első nemzetgyűlésben helyet foglaló pártok nem kívánták megosztani a hatalmukat egy olyan főrendiházzal, melyet a közvélemény elavult, funkciótlan intézménynek tartott. Lényegében véve általános volt az igény egy demokratikusabb második kamara iránt, és nem véletlenül. A főrendiház szervezetét és felépítését utoljára az 1885. évi reform szabályozta, amely azonban csupán erősen korlátozott mértékben modernizálta az intézményt, így annak számos rendies sajátossága megmaradt. Közülük elsősorban azt érdemes kiemelni, hogy a pozíció elnyerésénél a legfőbb jogcímet továbbra is a mágnás rang megléte jelentette, így a tagság túlnyomó részét – 71–77%-át – továbbra is a születési jogon bekerülő arisz-

<sup>154</sup> Ruszoly: *Alkotmányjogi...* I. m. 35.

<sup>155</sup> Ez az összefüggés természetesen az országgyűlés mindkét háza esetében fennállt. Wlassics szerint „az entente hatalmak azt a kormányt, amely a régi képviselőházat és a régi főrendiházat akarta volna összehívni, nem voltak hajlandóak elismerni”. *Pesti Hírlap*, 1920. január 30. 2.



Az első Bethlen-kormány. 1921. április 19.

tokraták tették ki. Ráadásul a reform nem tudta megállítani a főrendiház súlyának, szerepének egyre gyorsuló hanyatlását, amely elsősorban a tagok passzivitásában és az ülések formalizálódásában öltött testet.<sup>156</sup>

Az intézmény visszaállításának elvetése azonban nem jelentette elvi elutasítását. Pontosabban a politikai élet résztvevőinek, a kérdés kapcsán megszólaló szakembereknek a túlnyomó része egyetértett egy második kamara felállításának szükségességével.<sup>157</sup> Ők részben arra hivatkoztak, hogy a magyar törvényhozás évszázadok óta ebben a formában működött és az egykamarás parlament gondolata számukra ahhoz a forradalmi időszakhoz kapcsolódott, amelytől el kívántak határolódni. Ezt az álláspontot erősítették az európai példák is. A legtöbb országban – néhány balkáni és balti államot kivéve – működtek hasonló intézmények, s a második kamara léte összeegyeztethetőnek tűnt azzal a demokratizálódási folyamattal, amely a húszas években a kontinens államaiban tapasztalható volt.

<sup>156</sup> Nagy Miklós adatai szerint 1861–1910 között a Zichy családnak 51 tagja ült a főrendiházban, de közülük 40 sohasem szólalt fel, az Esterházy család 34 tagjai közül pedig 29. Nagy Miklós: Milyen legyen az új főrendiház. *Magyar Élet*, 1923/6.

<sup>157</sup> Az egykamarás rendszer híveinek szűk táborát csupán néhány polgári politikus és a szociáldemokrata párt jelentette.

Amilyen mértékű egyetértés bontakozott ki egy ilyen testület felállítása kapcsán, annyira bizonytalannak tűnt, hogy erre mikor és hogyan kerül sor. Az előkészítő munkálatok már 1920 elején megindultak az igazságügyi minisztériumban,<sup>158</sup> de a konkrét megvalósulás lehetősége először 1921-ben merült fel, sőt július 20-án sor is került a vonatkozó törvényjavaslat parlamenti benyújtására.<sup>159</sup> Bethlen István miniszterelnök valószínűleg úgy vélte, hogy a második kamara számottevő segítséget nyújthat számára a nemzetgyűlés pártjaival folytatott küzdelmében, ráadásul a javaslat fogadtatását egyéb reformtervei próbakövének szánta. Ezért a reform gyors letárgyalását és elfogadását sürgette – sikertelenül. IV. Károly második visszatérési kísérletének kudarca után, a legitimista politikusok támogatását elveszítve semmi esélye nem volt a sikerre, így az illetékes bizottság 1922 elején a kérdés elnapolása mellett foglalt állást.<sup>160</sup> Az eredeti változathoz képest valamelyest tartalmában is módosított javaslat majd csak 1925-ben került újra a törvényhozás elé, akkor, amikor a kormányzat már számos nehezen kiharcolt győzelmen és válsághelyzeten jutott túl. A nemzetgyűlés azt végül 1926 őszén tárgyalta le és fogadta el, alapvetően a kormány által előterjesztett változatban. A döntés után sor került a nemzetgyűlés feloszlására, parlamenti választások megtartására és az új, immár kétkamarás országgyűlés 1927. január végén kezdhette meg működését.

A Bethlen-kormány a második kamarának – felépítéséből következően – sajátos feladatokat szánt. Mindenekelőtt olyan réteg- és csoportérdekek megjelenítését kellett vállalnia, melyek a közvetlen választás alapján összeülő képviselőházban nem kapnak társadalmi súlyuknak megfelelő szerepet. Ez a társadalmi szervezetek képviselésének biztosításán túl egy, az elitcsoportok gyűjtőhelyének szánt testület létrehozását jelentette. „Igyekeztünk a magyar társadalomnak, a magyar intelligenciának, a magyar gazdasági életnek a színe-javát a felsőházba behozni” – hangsúlyozta Bethlen a reform nemzetgyűlési vitája során.<sup>161</sup> Azzal, hogy a tudományos és a közélet legkülönbözőbb területeiről kívántak szakembereket és vezetőket összegyűjteni, a testület szakszerűségét kívánták kidomborítani. Így a tagok – magas képzettségük, nagy élettapasztalatuk alapján – alapos, a napi pártpolitikai szempont felett álló bírálatot gyakorolhattak az egyes törvényjavaslatok felett. Ehhez kapcsolódva az az elvárás is megfogalmazódott, hogy a felsőház egyfajta mérséklő erőt jelenthet majd a közhangulat változásainak jobban kitett képviselőház felé.

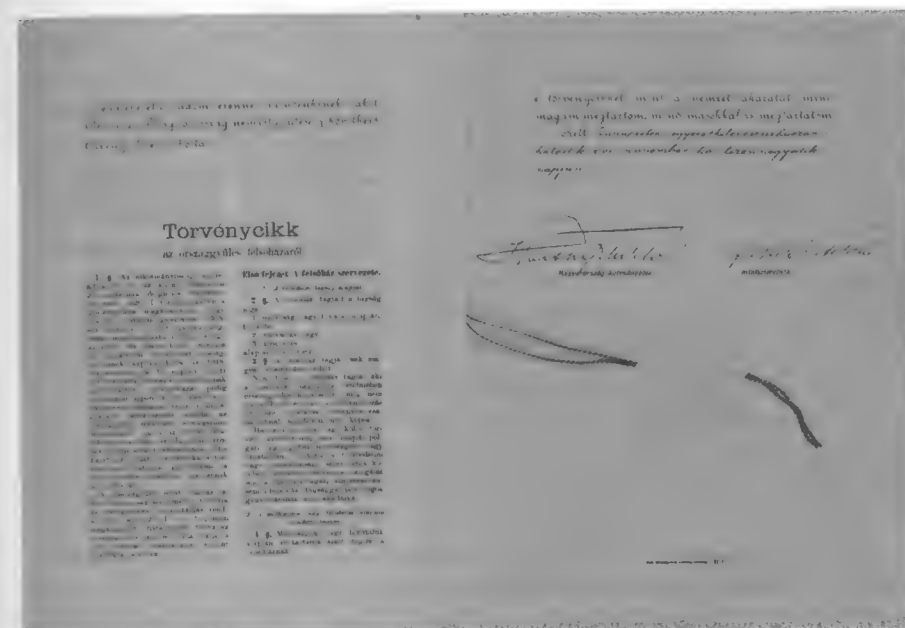
A mondottakhoz kapcsolódva a két Ház szerepe és ezzel összefüggésben strukturális felépítése is alapvetően eltért egymástól. A képviselőház tagjai közvetlen választások révén nyerték el megbízatásukat, a felsőház viszont meglehetősen összetett és bizonyult elvek mentén szerveződött meg, melyet az 1926:XXII. tc. pontosan rögzített.

<sup>158</sup> Téry Gyula: *Az országgyűlés felsőháza*. Budapest, 1927, Franklin, 5–6.

<sup>159</sup> NI 1920–1922. XI. k. 227–261.

<sup>160</sup> Ruzsoly: *Alkotmányjogi...* I. m. 39.

<sup>161</sup> NN 1922–1926. XLVI. k. 173.



Az 1926. évi XXII. törvények az országgyűlés felsőházáról (részlet)

- I. Egy részük – a zászlósúruk, a főbb bíróságok, de mindenekelőtt az egyházak vezetői – azon az alapon kerültek be, hogy bizonyos társadalmi-közéleti pozíciókat töltöttek be. Esetükben természetesen a tagsági jog az illető méltóság vagy hivatal betöltéséhez volt kötve.
- II. 1. A régi, főrendi arisztokrata családok férfi tagjai – körülbelül 170-190 személy – meghatározott számú tagot – mindig feleannyit, mint a törvényhatóságok – küldhettek a felsőházba. Estükben viszont további feltételt jelentett az évi 2000 pengő föld, illetve házadó megfizetése. A létszámon felül, lényegében születési alapon kerültek be a Habsburg-család Magyarországon élő férfi tagjai.
- II. 2. A városi, és vármegyei törvényhatóságok szintén küldhettek tagokat az intézménybe, annak függvényében, hogy, hogy az illető törvényhatóság hány személyt választhatott a képviselőházba. (A kettő egymáshoz 4:1 arányban viszonyult.)
- II. 3. Azok a társadalmi – elsősorban oktatási, tudományos, gazdasági és szakmai – testületek, amelyek számára a felsőházi törvény lehetőséget biztosított, küldötteik révén közvetlen felsőházi képviselőkhöz jutottak.
- III. Végül az államfő – a kormány előterjesztése alapján – legfeljebb 40 tagot nevezhetett ki a második kamarába.

Modernitási szempontból nézve nem könnyű a felsőházi reform megítélése. Vég eredményben egy összetett felépítésű intézmény jött létre, olyan, amely az Európában általános gyakorlattal szemben nem egy fő rendezőelv mentén épült fel. Elfogadták az európai fejlődési trendet annyiban, hogy erőteljesen korlátozták az arisztokrácia súlyát és szerephez jutottak az önkormányzatok és a különböző társadalmi szervezetek, melyek némiképp korporatív jelleget adtak a testületnek. Elutasították viszont a kontinensen legelterjedtebb szenátusi formát, és azt, hogy a képviselőházhoz hasonlóan alkalmazzák a közvetlen választás elvét. Nem történt teljes szakítás a dualizmus kori intézménnyel, de a hangsúly a változásokra került. A hivatal, illetve méltóság alapján bejutók, továbbá a kormányzó által kinevezettek kategóriája már a régi főrendiháznál is megvolt. Ugyanakkor a tagság mintegy 63%-a mégiscsak valamilyen közvetett eljárási procedura révén lett felsőházi törvényhozó, ráadásul úgy, hogy a választás minden esetben titkos volt. Mindezek alapján a felsőház a demokratikusság és rendies maradványok tekintetében Európa más országaival összevetve valahol a középtájon helyezkedett el.

Az intézmény konzervatív jellegét több tényező erősítette. Bár csak az arisztokráciánál lett külön rögzítve, de a többi kategóriánál is olyan gyakorlat érvényesült, amely lényegében kizárta a nők bejutását. Tag csak országgyűlési képviselővé is megválasztható magyar állampolgár lehetett, de az életkor alsó határát annál szigorúbban, 35 évben állapították meg. A választást minden esetben titkos szavazással kellett lebonyolítani, amely elvileg 10 évre szólt. Annak érdekében, hogy ne kerülhessen sor a személyi összetételben hirtelen, radikális változásokra, bevezettek egy rotációs rendszert. Lényege, hogy – az első leszámítva – ötvenként tartanak választásokat, melyek során az érintett helyeknek mindig a fele újul meg.

Formailag a második kamara is a képviselőháznál már tárgyalt keretekben tevékenykedett. A ciklusok kezdete és vége a felsőházra is érvényes volt és a megnyitás is nagyjából hasonló procedúrát követett. Az első alkalom az ünnepélyes megnyitó előkészítésével, a tisztikar megválasztásával a tagok igazolásával, végül a bizottságok létrehozásával teltek. Ez rendszerint négy ülést vett igénybe,<sup>162</sup> így az érdemi munka itt is az ötödik ülésen kezdődhetett. Mivel a testület többnyire befolyásos, jelentős társadalmi pozíciókkal bíró emberekből állt, így az intézmény működésében kezdetől fogva jobban kifejezésre jutott a tekintélytisztelt. Az ünnepélyes megnyitón sokan díszmagyarban jelentek meg, ami részben követelményként is megfogalmazódott feléjük. Az ülésrend minden ciklusban a szervezési elvekhez igazodott, s egyúttal szigorú hierarchiát tükrözött. Az első sorokat félkörben, az elnöki pulpitus körül, szektoronként elkülönítve, zászlósorak, választott arisztokraták, katolikus egyházfők és a legfőbb bírák foglalták el. Külön bársonyszékeket biztosítottak a miniszterek, a hercegrímás és a királyi hercegek részére. Csúpan egyetlen alkalommal, 1927-ben

<sup>162</sup> A kivételt 1931 júliusa jelentette, amikor a tisztikar és a bizottság megválasztását egy ülésen bonyolították le.

fordult elő, hogy az elsősorban adminisztratív feladatokba némi politikai tartalom került, még hozzá a legitimista erők részéről. A harmadik ülésen, az elnöki székhely elhangzásakor gr. Dessewffy Gyula egy mágánscsoport részéről, Szmezsányi Lajos pedig püspöktársai nevében külön nyilatkozatot tettek, s ebben kifejtették a jogfolytonosság melletti elkötelezettségüket, melyet a felsőház felállítása sem akadályozhat.<sup>163</sup> Mivel a nyilatkozatok közvetlen akcióval nem jártak, a Bethlen-kormány részéről semmiféle tiltakozást nem váltottak ki.

Fontos különbség volt azonban két intézmény között, hogy a felsőházi tagság egyáltalán nem állt összefüggésben a parlamenti ciklusokkal. A tagsági jog ugyanis addig tartott, ameddig azt a törvényi előírások megszabták. Hivatal alapján vagy államfői kinevezettként bármikor felsőházi törvényhozó lehetett valaki, a választások pedig igencsak bonyolult metódust követek. Általános választásra csúpan egyszer, 1927 januárjában került sor, majd 1932-ben, 1937-ben és 1942-ben. Utóbbi három alkalommal azonban a rotációs rendszer miatt az érintett helyeknek mindig csak a fele újult meg. Ettől függetlenül, 1930-ban – a közigazgatási reform elfogadása után – a budapestiek kivételével az összes törvényhatóság esetében választást kellett tartani, 1942-ben pedig a terület-visszacsatolások miatt a megújulásra kibővített méretekben került sor.

A felsőházi választások kategóriáinként eltérő keretben zajlottak. A törvényhatósági bizottságok egyfordulós szavazással választották ki küldöttüket, az egyéni jelöltek közül, így a győzelemhez relatív többség is elegendő volt. Az arisztokráciánál a mintegy 160-180 szavazati joggal rendelkező személy<sup>164</sup> listás rendszerben döntötte el, hogy kit kíván látni a második kamarában. Az intézményeknél, ha kisebb létszámú testületről volt szó, akkor egyfordulós szavazást tartottak, a nagyobbaknál – ügyvédi, mérnöki kamarák – a folyamat több lépcsőben zajlott le. Először a területi szervek megválasztották az elektorokat, s a második szakaszban már csak ők szavazhattak a kiküldendő felsőházi tagokról.

Általánosságban elmondható, hogy a választások a képviselőházinál lényegesen nyugodtabb légkörben, szolidabb sajtókampány és kisebb politikai küzdelem mellett zajlottak le. „Méltóságos csöndesség, kevés aktivitás” – jellemezte az eseményt 1927 januárjában némi gúnnyal egy vidéki újságíró.<sup>165</sup> Tagadhatatlan, hogy a szélesebb közvélemény részéről az érdeklődés nem volt különösebben nagy, ami főleg a választási mechanizmus sajátosságaival magyarázható. A jelöltek kiválasztásába, a döntés folyamatába ugyanis csak egyes társadalmi csoportoknak és nem a választópolgárok széles közösségének lehetett befolyása. A második kamara esetében a jelöltek ki- és megválasztása jórészt a háttérben folyó, informális keretek között zajló egyezkedések, politikai sakkhúzások során történt. A kívülállók a vár-

<sup>163</sup> Felsőházi napló, 1927–1931. (továbbiakban: FN 1927–1931.) I. k. 9.

<sup>164</sup> Pontosabban nagyjából ennyien mentek el szavazni, de a jogosultak száma valamivel több lehetett.

<sup>165</sup> *Debreceni Független Újság*, 1927. január 8. 3.

ható eredményre, arra, hogy kik tudhatják maguk mögött a befolyásos erők vagy éppen a kormányzat támogatását, rendszerint abból tudtak következtetni, hogy az illetőt gyakran úgynevezett hivatalos jelöltnek nyilvánították. A választások nem pártalapon folytak és a jelöltektől nem volt követelmény valamely párthoz való tartozás, ennél fogva annak, aki be akart jutni az intézménybe, más értékeket kellett felmutatnia, mint gazdasági pozíció, vagyon, személyes tekintély, szaktudás stb. Az illető személyes kapcsolatait rendszerint többet nyomtak a latba, mint politikusi képességei. „Programot nem mondok, mert úgy gondolom, hogy az én húszéves kecskeméti életem eléggé nyílt és bátor program volt” – hangoztatta Révész István pápai prelátus.<sup>166</sup> Így viszont az egész választás erősen depolitizált lett és nagyobb hangsúlyt kaptak a reprezentatív elemek.

Ez alól egyetlen kivételt az első alkalommal lebonyolított arisztokrata tagválasztás jelentett. 1927 elején ugyanis egyes legitimista körök a hivatalossal szemben egyfajta ellenlista felállításával próbálkoztak, de a kísérlet teljes kudarccal végződött. A szavazáson az összes radikálisabb felfogású mágnás alulmaradt, így nem jutott be a felsőházba ifj. Andrássy Gyula sem, akinek egyébként ez lett a politikai hattyúdala. A későbbiekben csak elvétve fordult elő élesebb küzdelem, ha mégis, akkor ott sem politikai irányzatok, hanem személyek és a mögöttük meghúzódó érdekcsoportok küzdelméről lehetett beszélni. Így 1937 végén Sopron vármegyében Szolnoky Dezső uradalmi jószágigazgató és Simon Elemér nyugalmazott főispán csapott össze. Előbbi a helyi legitimisták, valamint az ország legnagyobb földbirtokosának, hg. Esterházy Pálnak a támogatását bírta, utóbbi viszont szélesebb kapcsolatokkal rendelkezett, helyi és országos szinten egyaránt. A szokatlanul éles harcból végül Simon Elemér került ki győztesen.<sup>167</sup>

A második kamara esetében a tagsági joghoz, illetve a törvényhozói pozícióhoz kapcsolódó kérdések rendezése számos tekintetben hasonlított a képviselőkéhez, bár itt a szabályozás, és az eljárási rend jóval egyszerűbb volt. Mindenekelőtt a mentelmi jog az országgyűlés minden tagját megillette. Igen ritkán fordult elő, hogy felsőházi törvényhozók mentelmi joguk megsértését jelentették be, és annak kivizsgálását kérték. Többnyire olyan esetek kerültek a plénum és az illetékes bizottság elé, melyeknél az igazságügyi szervek bírósági eljárás lefolytatása végett kérték a mentelmi jog felfüggesztését, de ezek száma – ciklusonként 20-37 alkalom – jóval alatta maradt a képviselőház hasonló ügyeinek és nem váltottak ki komolyabb visszhangot. Az egyetlen kivételt Verebély Jenő ügyvéd, a Keresztény Községi Párt küldötte jelentette, akit 1934-ben rágalmozás miatt éppen egyik párttársa jelentett fel. A plénumon szokatlanul élénk vita alakult ki a megkeresés kapcsán, végül a tör-

vényhozók – jelezve megosztottságukat – csak 53:24 arányban fogadták a bizottságnak, a felfüggesztést ajánló javaslatát.<sup>168</sup>

Mindazok, akik hivatal, kinevezés, a Habsburg-családhoz való tartozás, valamint választott főrendként nyerték el megbízatásukat, tagságuk kezdetén meghívólevelet kaptak az államfőtől. A törvényhatóságok és az érdekképviselők küldöttei megbízólevéllel rendelkeztek, ami a megválasztásukról szóló jegyzőkönyv másolatát jelentette. A továbbiakban az adott okmány kézbesítését követően 15 nap állt az érintettek rendelkezésére, hogy a meghívó, illetve megbízólevelet bemutassák felsőház elnökének. A gyakorlat szerint azonban a ciklusok kezdetén erre a második ülésen került sor. Az igazolási eljárás lefolytatása a Ház autonómiájának része volt, ami a házszabályok szerint előírt módon zajlott le. A levelek a 15 fős igazolóbizottsághoz kerültek, melynek megválasztására szintén a második ülésen került sor.<sup>169</sup> Amennyiben problémás eset merült fel, amit nem lehetett a meghívó, vagy megbízólevél alapján eldönteni, az ügyet áttették az igazolóbírószághoz. A 12 fős testület tagjainak fele a főbb bíróságok vezetőiből került ki, másik felét pedig többségi szavazással választották meg, melynél annyi előírást kellett figyelembe venni, hogy az illető bizonyos jogi képesítéssel rendelkezzen.<sup>170</sup> A testület ugyancsak a házszabályokban előírt módon, kivizsgálta a hozzá utal kérdéseket, majd döntését az igazolóbizottság és a plénum elé terjesztette, melyet utóbbiak már nem vitathattak és nem változtathattak meg.

A törvényhatóságok és az érdekképviselési intézmények esetében a Közigazgatási Bíróságnál lehetett panasszal élni. A testület kivizsgálta az elé került ügyeket és döntéséről értesítette a második kamara elnökségét. Mindkét bírósághoz csak igen kevés ügy került és jellemző módon csupán egy váltott ki nagyobb visszhangot, az, amelyik közvetlen politikai tartalommal is bírt. A Közigazgatási Bíróság 1935 szeptemberében érvénytelennek nyilvánította a budapesti III. körzetben megszületett parlamenti képviselő-választás eredményét. A testület szabálytalanságokat állapított meg, melyekben a választási bizottság elnökét, a más eset kapcsán már szóba került Verebély Jenőt is vétkesnek találta, ezért választójogát és választhatóságát egy évre felfüggesztette. Bár a felsőházban ismét polémia bontakozott ki akörül, hogy szükséges lett volna-e előzetesen kérni az érintett személy mentelmi jogának felfüggesztését, a plénum többsége – 26:23 arányban – a bírósági döntést tudomásul vette, mentelmi jogsérelmet nem állapított meg, melynek következtében Verebély tagsági joga megszűnt.<sup>171</sup>

<sup>168</sup> Felsőházi napló 1931–1935. (továbbiakban: FN 1931–1935.) III. k. 471.

<sup>169</sup> 1926. évi XX. tc. 37. §. A főrendház szervezete, kiadja: Szerencsi János, Budapest, 1893. Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság (továbbiakban: Főrendiházi házszabályok, 1893.) 162–174.

<sup>170</sup> Pontosabban a felsőházi törvény 37. §-a bírói, ügyvédi vagy jogtanári képesítést írt elő.

<sup>171</sup> Felsőházi irományok, 1935–1939. (továbbiakban: FI 1935–1939.) II. k. 270–275. Felsőházi napló 1935–1939. (továbbiakban: FN 1935–1939.) I. k. 250–263. Az ügy súlyát mutatja, hogy a felsőház 1935. december 5-i ülést lényegében véve ez a téma töltötte ki.

<sup>166</sup> MNL–OL K6 felsőházi tagok megválasztásáról szóló jegyzőkönyvek, 1927. január, Kecskemét th jogú város.

<sup>167</sup> Ennek részleteiről: Püski Levente: *Társadalmi érdekképviselés és konzervativizmus*. Debrecen, 1996, Kossuth Egyetemi, 42–43.





A felsőház megalakulásának tízéves évfordulója alkalmából tartott ünnepi ülés megnyitása. 1937. január

meghalt, akkor bizonyos időre volt szükség annak újbóli betöltéséhez, az államfői kinevezéseknél pedig végképp semmilyen előírás nem volt arra nézve, hogy a törvényileg előírt keretszámot mikor, milyen ritmusban töltsék be. A többi pozíciónál valamivel egyszerűbb volt a helyzet, mivel a választásokon az érintettek nemcsak tagokat, hanem póttagokat is választottak. Üresedés esetén tehát utóbbiak egyszerűen előreléptek, melyről hivatalos értesítést kaptak. A felsőház létrehozásakor valóságos tülekedés indult meg a különféle egyesületek részéről annak érdekében, hogy képviselőihez jussanak a második kamarában, s a folyamat nem állt meg 1926-ban. A későbbiekben több ízben került sor olyan reformokra – törvényi szabályozás útján –, melyek tovább alakították az érintett intézmények körét. Néhány esetben inkább csak strukturális jellegű átalakítás történt – 1934-ben több felsőoktatási intézményt vontak össze a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetembe –,<sup>174</sup> legtöbbször azonban tényleges létszámbővítés következett be, főleg akkor, ha egyes új szervezetek is képviselőihez jutottak. A bejutás módja azonban meglehetősen eltérő volt. Az Országos Társadalombiztosító Intézet elnöke hivatala révén nyert tagsági jogot, az orvosi kamarák választották küldötteiket, míg az OMGE és a GYOSZ eseté-

<sup>174</sup> Ezt az 1934. évi X. tc. rögzítette, amely azonban a felsőházi tagok számában nem okozott számbeli eltérést.

ben a két intézmény jelöltjeiből Horthy nevezett ki két-két személyt.<sup>175</sup> Ily módon az 1930-as évek végére mérsékelten ugyan, de nőtt a felsőházi tagok létszáma.

#### A felsőház tagságának alakulása<sup>176</sup>

év	1927	1938	1943
I. Hivatal alapján bejutók	45	44	61
II.1. Választott arisztokraták	38+4 <sup>2</sup>	38+3	44+3
II.2. Törvényhatóságok küldöttei	76	76	126
II.3. Intézmények választottjai	38	41	42
III. Államfő által kinevezettek	40+1	40+4	87+4 <sup>3</sup>
IV. Behívottak	–	–	3 <sup>4</sup>
Összesen	242	246	370

1938 végétől sorozatos és hatásában jelentős reformokra került sor. Az első bécsi döntést követően mintegy magától értetődően kínálta magát a lehetőség, hogy a felvidéki területek képviselőit államfői kinevezések révén oldják meg. Azon túl, hogy technikailag egyszerűen lebonyolítható eljárásról volt szó – a kormányzó a miniszterelnök javaslata alapján hozta meg döntését, amit a felsőház elnöke azután bejelentett a plénum előtt –, a döntés bizalmat és elismerést is kifejezett Horthy személye iránt, ilyen értelemben tehát egyfajta államfői tekintélyerősítő lépésnek is tekinthető. 1938 és 1942 között négy alkalommal összesen 22 személy juthatott be így módon a második kamarába.<sup>177</sup> Személyi megkötöttség egyetlen alkalommal sem volt, vagyis kizárólag a kormányzat és Horthy szándékától függött az érintettek kiválasztása.

A tárgyalt megoldás azonban nem feleltethette, hogy általa a visszacsatolt országrészek csupán erősen korlátozott mértékben – rendszerint néhány törvényhozóval – vehettek részt a második kamara munkájában, ami felvetette egy átfogó rendezés szükségességét is. Miután a terület-visszacsatolásoknál a kormányzati politika – kü-

<sup>175</sup> Ezeket a kérdéseket a következő törvények szabályozták: 1928:VII. és XL., 1930:XLII., az 1934:X., 1936:I., és 1937:XXVIII. tc.

<sup>176</sup> A táblázat a szervezési elvek szerinti létszám alapján készült, a zászlóurakat kivéve, amely kategória idővel a két koronaörre szűkült.

<sup>177</sup> A következő törvények alapján: 1938:XXIV., 1939:VI., 1940:XXVI., és 1941:XX. tc.

lönösen Teleki Pál miniszterelnöksége idején<sup>178</sup> – hangsúlyosan figyelt a történelmi egyházakra, nem véletlen, hogy az ő helyzetük újrászabályozása került leghamarabb előtérbe. Az eredeti felsőházi törvény 5. §-a – éppen az esetleges jövőbeni változásokra tekintettel – ugyan rögzítette, hogy az ott nem szereplő azon tisztségek feléledése esetén, melyek 1918 előtt főrendiházi tagsággal bírtak, a tagsági jog a felsőházban is biztosítva lesz. Ennek ellenére az erdélyi részek integrálásáról szóló törvényjavaslattal egyidejűleg a kormányfő egy másik reformot is az országgyűlés elé terjesztett,<sup>179</sup> melyet a parlament a szokásos gyorsasággal el is fogadott. Az 1940:XXVII. tc. általában véve a „keresztény vallásfelekezetek” felsőházi helyeiről szólt, de elsősorban abban hozott újdonságot, hogy – konkrétan felsorolva – hivatali pozícióhoz kötött tagságot biztosított a visszacsatolt országrészek egyházi vezetőinek, melynek köszönhetően a történelmi egyházak szerepe az intézményen belül még hangsúlyosabbá vált. A reform révén 15 egyházi vezetővel bővült a második kamara, miután azonban az izraelita felekezetektől megvonták felsőházi helyeiket, ténylegesen 13 gyarapodás következett be. Bár az eredeti arányok valamelyest módosultak, a zsidó lakosságot kivéve, amely a változás egyértelmű veszteségének tekinthető, a felsőházi pozíciók nagyjából a lakosság felekezeti megoszlásához igazodtak. 1942-ben azonban a Kállay-kormány elérkezettnek látta az időt a kérdés tartós rendezésére, annál is inkább, mivel év végén esedékesek lettek volna a következő felsőházi választások. Hivatalosan azzal érveltek a reform mellett, hogy a második kamara létszámát a képviselőházéhoz kell igazítani, de a kérdést valójában politikai szempontok döntötték el. Itt ugyanis nem kellett tartani attól, hogy egy strukturális átalakítás megváltoztatja a testület politikai összetételét, megkérdőjelezi a kormánypolitika iránti lojalitását. Az országgyűlés 1942 őszén tárgyalta le és fogadta el a vonatkozó törvényjavaslatot,<sup>180</sup> amely kimondta, hogy a visszacsatolt területek törvényhatóságai ugyanannyi tagot választanak a második kamarába, amennyit az ország egyéb területein lévő, hasonló nagyságú törvényhatóság választ.<sup>181</sup> Mivel a törvényhatóságok között nem szerepelt a kárpátaljai régió, ezért a terület lakosai közül – országgyűlési határozattal – három fő kerülhetett be a felsőházba. Horthy további 25 személy kinevezésére nyert jogot, a választott arisztokraták számát pedig 44-re emelték. Utóbbi kevesebb volt annál, mint amit a felsőházi törvény eredeti számítási módja előírt és nem véletlenül. A közéleti diskurzusban különböző pártállású politikusok több ízben is felvetették ennek a kategóriának, mint idejétmúlnak a megszüntetését. A Kállay-kormány erre a radikálisnak tűnő lépésre nem vállalkozott, illetve annyi engedményt tett, hogy az emelést mérsékelt formában

<sup>178</sup> Erdélyben – az általános gyakorlatnak megfelelően – először katonai közigazgatás bevezetésére került sor, s jellemző módon Teleki arra intette a kijelölt tisztviselőket, hogy véleményük kialakításánál elsősorban az egyházak véleményét vegyék tekintetbe. Ablonczy: *Teleki Pál*. I. m. 465–466.

<sup>179</sup> Képviselőházi irományok 1939–1944. (továbbiakban: KI 1939–1944.) V. k. 30.

<sup>180</sup> Felsőházi napló 1939–1944. (továbbiakban: FN 1939–1944.) III. k. 188.

<sup>181</sup> Az 1942. évi XXII. tc. 5. §-a részletesen, törvényhatóságokra lebontva meghatározta a létszámot.



A Teleki-kormány bemutatkozása a felsőházban, 1939

hajtották végre. A reform eredményeképp ugyan nem változott meg az intézmény alapszerkezete, de a különböző kategóriák közül a törvényhatóságok emberei és az államfői kinevezettek kerültek túlsúlyba. A választásokra még ugyanezen év decemberében sor került, melynek megtörténte ismét csak politikai okokkal – semmilyen ellenzéki szerveződéstől nem kellett tartani – magyarázható. Amíg ugyanis a képviselőház esetében a választások megtartása egyre halasztódott, majd végleg elmaradt, addig a második kamara esetében arra sort tudtak keríteni, méghozzá a háborús események kellős közepén.

Annak idején a Bethlen-kormány tudatosan törekedett arra, hogy a második kamara ne pártpolitikai hovatartozás mentén szerveződjön meg,<sup>182</sup> s a testületben a korszak folyamán végig alacsony volt a pártpolitikusok száma. Ez azt jelentette, hogy időről időre bekerült egy-két ellenzéki, mintegy 20-25 törvényhozó pedig a mindenkori kormánypárthoz kötődött. „Programom nincs, politikus nem vagyok, de azt hiszem nem is okvetlen szükséges, hogy a törvényhozás minden tagja politikus legyen” – hangoztatta megválasztásakor Szentpéteri Kun Béla egyetemi tanár.<sup>183</sup> Ilyen

<sup>182</sup> Az egyetlen kivételt Budapest jelentette, a fővárosi közgyűlés ugyanis mindig pártalapon osztotta el és töltötte be a részére jutó felsőházi helyeket.

<sup>183</sup> Debreczen, 1927. január 9. 2.

körülmények között a második kamarában helyet foglalók magatartását, állásfoglalását döntően és közvetlenül társadalmi helyzetük határozta meg, ami még jobban felerősítette a tagság szociális összetételének jelentőségét.

A felsőház társadalmi szerkezete

Év	1927	1934	1942
Nagytekőések	8	8	4
Középtekőések	2	2	3
Földbirtokos arisztokraták	55	52	55
Nem arisztokrata nagybirtokosok	10	1	12
Gazdasági szakemberek, vállalatvezetők	21	21	17
Egyházi személyek	38	40	58
Katonatisztek	7	8	9
Tisztviselők és középirtokosok	61	60	68
Értelmiségiek	29	29	32
Parasztok	6	5	4
Iparosok	–	2	4
Nem besorolható	–	–	4
Összesen	237	242	270

A táblázat adatai jól mutatják, hogy a második kamara összetétele hasonlít ugyan a képviselőházéhoz, de csak részben. A társadalom alsóbb rétegeinek reprezentatív szintű jelenléte nem jelent különösebb újdonságot, bár a kortársak többször emlegették negatívumként a nagyipari munkásság teljes és tartós hiányát. A felsőházban olyan csoportok is számottevő arányban képviseltették magukat, melyek egyébként nem kerültek a politikai nyilvánosság előterébe. Ide sorolhatóak a döntően zsidó származású nagytekőések, akik az antiszemita törvények után is őrizték valamelyest pozícióikat. A nagybirtokos arisztokrácia szerepvállalása markánsnak mondható, jóllehet 23%-os arányuk messze elmaradt a főrendiházban megszokott dominanciájuktól. Az egyházi személyek esetében pedig kifejezetten erős kontraszt érvényesült:

a kormánypárti képviselők közötti csekély arányukhoz képest felsőházi jelenlétük egyértelműen fajsúlyos volt. A felsőház relatív nyitottsága – szinte minden réteg képviseltette magát valamilyen módon – azonban bizonyos zártsággal párosult. Míg az alsóbb rétegek pozíciói inkább csak reprezentatív jellegűek voltak, a testület összetételét a társadalom azon csoportjai határozták meg, amelyek a közélet valamely területén elitpozícióval rendelkeztek. Ennek látszólag ellentmond, hogy egyes kategóriák összevonása esetén a relatív többséget a középrétegek alkották. Közelebbről megvizsgálva azonban az derül ki, a katonatisztek tábormokokból, a tisztviselők többek között a főbb bíróságok vezetőiből álltak, míg az értelmiségiek túlnyomórészt tudósok és egyetemi tanárok voltak. A nyugalmazott tisztviselők sem lógtak ki a sorból, hiszen ők – a vidéki törvényhatóságok küldötteiként – a helyi-regionális elitet képviselték.

Mindebből értelemszerűen következett, hogy a tagság többsége magasan képzett, művelt, iskolázott emberekből állt. 1927-ben 80-82%-uk rendelkezett bizonyíthatóan valamilyen felsőfokú iskolai végzettséggel, 30-35%-uk egészítette ki hazai iskoláit külföldi tanulmányokkal, s esetükben az idegen nyelv(ek) ismerete természetes jelenségnek számított. A legmagasabb szellemi elitet reprezentálandó 20-25 akadémikus is rendre bekerült az intézménybe, mint Gombocz Zoltán nyelvész, Korányi Sándor orvos, vagy Concha Győző jogtudós. A tagság túlnyomó része a társadalom vagyosabb rétegeiből került ki, sőt a leggazdagabbak jelenléte sem tekinthető kirívónak. 1927-ben 43%-uknak volt 100 holdnál nagyobb földbirtoka és mintegy 50%-uk vett részt egy vagy több hazai vállalat vezetőségében. Ez viszont politikai téren nagyon támadhatóvá tette az intézményt, mellyel szemben ellenzéki körök részéről visszatérően és nem teljesen alaptalanul az a vád hangzott el, hogy lényegében „grófok és bankárok” gyűjtőhelye.

Az intézmény elitista jellege mellett konzervativizmusát érdemes kiemelni. A szociális összetétel terén történt némi módosulás a korszak végére, melynek részeként szélesedett az értelmiségi foglalkozásuk köre, a nagytekőések és a földbirtokos arisztokraták aránya valamelyest csökkent, míg az egyháziaké egyértelműen erősödött, 16%-ról 21,5%-ra. Ez azonban nem változtatott azon, hogy a második kamarát társadalmi téren nagyfokú állandóság és stabilitás jellemezte, ami valószínűsíthetően csak az 1942 végi választások következtében változott valamelyest. A törvényi szabályozás eleve nem a fiatalabb korosztályoknak nyitotta meg a felsőházat, a testület korösszetétele azonban túlságosan is egyoldalúra sikeredett. A tagság átlagéletkora már 1927-ben igen magas, 62 év volt, ami a későbbiekben tovább emelkedett és 1942-re elérte a 64,5 évet. Ilyenformán a második kamarának lett egyfajta „vének tanácsa” jellege.

Annak ellenére, hogy a felsőházba a közvetlen pártpolitika csak kis mértékben szűrődött be, soha nem kérdőjeleződött meg az intézmény alapvetően kormánytámogató jellege. A tagok nagy része társadalmi helyzete, pozíciója, kapcsolatai révén érdekelt volt a végrehajtó hatalommal való együttműködésben, sőt – az ugyancsak

felsőházi törvényhozóvá váló Harrer Ferenc szerint – ezek a kapcsolatok erősebbek és tartósabbak voltak annál, mint amelyek az Egységes Párt képviselőit fűzték a kormányhoz.<sup>184</sup> Rájuk az úgynevezett pártonkívüli kormánytámogató magatartás volt a legjellemzőbb. Többnyire támogatásukról biztosították a kormányt, külön kérésre személyesen is exponálták magukat, de feltétlen lojalitást nem lehetett várni tőlük. A direkt pártpolitikától való bizonyos fokú távolságtartás azonban nem jelentette azt, hogy a testület egyformán viszonyult volna mindegyik irányzathoz, s a felsőházi törvényhozók túlnyomórészt a konzervativizmus valamelyik irányzathoz kötődtek. Ez részben pozicionális tényezőkből fakadt – a „birtokon belül” lévő reakciója –, részben szocializációs okokkal magyarázható. Az első időszakban többségük abból az idős generációból állt, amely világképében, társadalomfelfogásában őrizte a századelő liberális-konzervatív szellemiségét. Olyannyira, hogy az induláskor közülük 87-en már rendelkeztek az 1918 előtti időszakra visszanyúló országos politikai karrierrel, de a folytonosságot reprezentálta Wlassics Gyula személye is: ő lett ugyanis a régi főrendiház utolsó, és az új felsőház első elnöke.

A harmincas évek végére a felsőházban is kezdett teret nyerni az elsősorban fajvédő hátterű szélsőjobb oldali irányzat, de legfeljebb 30-35 személyt lehet köztük sorolni és meghatározó pozíciókhoz soha nem jutottak. Ugyanebben az időszakban ugyanis más csoportok is kezdtek megjelenni az intézmény padsoraiban. Azokról a bethlenista, majd legitimista politikusokról van szó – Kornis Gyula, Rakovszky Iván, Pesthy Pál, Sigray Antal és persze maga Bethlen István –, akik ekkortájt kezdték kiszorolni a képviselőházból, így tevékenységük színterét a felsőházba helyezték át. Szerepüket azért is érdemes kiemelni, mert történtek ugyan kísérletek legitimista vagy éppen agrárius alapon különböző, frakciónyszerű szerveződések létrehozására, de a tagság magatartását döntően mindig néhány tekintélyes, befolyásos és konzervatív törvényhozó állásfoglalása határozta meg. Közülük az 1930-as évek közepétől egyértelműen gr. Károlyi Gyula emelkedett ki, aki informális módon ugyan, de a második kamara meghatározó alakjává nőtte ki magát.

A felsőházon belül kialakult politikai erőviszonyok alapján érthetővé válik, hogy a politikai élet résztvevői miért viszonyultak különbözőképp az intézményhez. A konzervatívok újra és újra elégedettségüket, és a felsőházi reform sikerét hangoztatták. A baloldali erők az intézmény demokratizálására helyezték a súlypontot, vagy – ugyanezen az alapon – fölöslegesnek ítélték a létét. Kritikájuk az 1930-as évekre elhalált, s helyüket a különböző jobb oldali radikális pártok vették át, melyek a második kamarát vagy felszámolandónak ítélték, vagy teljesen korporatív alapokra kívánták helyezni. Efféle gondolatokkal már Gömbös Gyula foglalkozott, majd az 1940 végén Imrédy vezetésével létrehozott Magyar Megújulás Pártja már nyíltan egykamarás országgyűlés mellett foglalt állást. Hasonló eszmeiségre épült a már tárgyalt, Teleki Pál nevével fémjelzett, 1940. évi alkotmányreform, amely pontosan nem részletezve, de

<sup>184</sup> Budapest Főváros Levéltára, Harrer Ferenc iratai, XIV. 31. Harrer Ferenc: *Egy polgár élete*. II. k. 233.



Az Országház látképe az 1930-as években

teljesen érdek-képviselési jellegű második kamara felállítását tartotta kívánatosnak.<sup>185</sup> A tervet a felsőház mértékadó körei, különböző formában, de elutasították, sőt a testületben szintén helyet foglaló Kozma Miklós arra is rámutatott, hogy ha a képviselőház és a felsőház szervezési elvei hasonlóak lesznek, akkor utóbbi funkciótlanná válik.<sup>186</sup> Teleki miniszterelnök-utódai azonban az egész alkotmányreform gondolatát félretették, így a felsőház strukturális átalakítása is lekerült a napirendről.

<sup>185</sup> Horthy Miklós iratai. I. m. 279–281.

<sup>186</sup> MNL–OL K 429, Kozma Miklós iratai, Teleki-féle alkotmánytervezet, 1941.

## II. MŰKÖDÉSI TERÜLETEK



*Képviselők kötetlen beszélgetése a padsorok között, 1940-es évek*

## II. 1. A BIZOTTSÁGOK

A képviselőház szervezeti értelemben három nagyobb alegységre tagolódott: bizottságok, plenáris ülés és választott tisztikar. A bizottságok a testület működésének szervezését alkották, de mindegyikük csak egy-egy – több-kevesebb pontossággal körülrít – kérdéskörrel foglalkozott. A két összeférhetetlenségit, valamint – 1920–1926 között – a bírálóbizottságokat kivéve döntési jogkörrel nem rendelkeztek, helyette egyfajta előkészítő szerepet tölthettek be. Előzetesen megtárgyalták a hozzájuk utalt ügyeket, ezzel kapcsolatos állásfoglalásukat – az indoklással együtt – a plénum elé terjesztették. A döntés tehát a plenáris ülésen született meg, de annak kialakítását a bizottság véleménye, különböző mértékben ugyan, de befolyásolta. A törvényjavaslatoknál, melyet később részletesen tárgyalunk, a bizottsági előkészítés után gyakran került sor kisebb módosításokra. A Háznak mint intézménynek a működésével kapcsolatos kérdéseknél viszont<sup>1</sup> rendre változtatás nélkül fogadták el a bizottsági jelentéseket. A bizottságok tevékenységi területük és működésük szerint alapvetően négy fő csoportra különültek el.

1. Egy részük a Ház működését elősegítő úgynevezett különleges bizottság volt, melyek egy-egy bürokratikus feladat ellátása köré szerveződtek. Az állandó igazolási és a bírálóbizottságokról már volt szó, ezek a képviselők igazolásával és – 1920–1926 között – a választási bíráskodással foglalkoztak. Ha valamilyen tevékenység kapcsán a törvényhozói pozícióval való összeférhetetlenség merült fel, akkor az állandó összeférhetetlenségi bizottság és/vagy ítélőbizottság folytatott vizsgálatot. A képviselőkkel szembeni fegyelmi jogot első fokon a mentelmi bizottság gyakorolta, de ugyanez tárgyalta azokat az eseteket, melyek a mentelmi jog megsértéséről szóltak. A képviselőházi napló hitelesítésének és a munka felügyeletének feladata a naplóbíróé volt, a házelnökséghez beérkezett kérvényeket pedig – értelemszerűen – a kérvényi tárgyalta meg. A Tisztelt Ház költségvetésével, s mindenekelőtt a képviselői tiszteletjaka-

<sup>1</sup> Így történt ez – többek között – az országgyűlési könyvtár működését tárgyaló könyvtári bizottság jelentéseinél.

kal kapcsolatos ügyek első fokon a gazdaságihoz kerültek, míg a tényleges gazdálkodást a számvizsgáló bizottság ellenőrizte, az országgyűlési könyvtár tevékenységét pedig a könyvtári bizottság kontrollálta.<sup>2</sup>

A különleges bizottságoknál a korszak elején a századelő parlamenti rendjét vették át, amely a korszak folyamán alig változott. Az 1920-ban érvénybe léptetett házszabályokban – fajtájukat tekintve – éppúgy nyolc bizottság volt rögzítve, mint az 1939. évben. Számottevő módosulás csak két területen következett be. 1927-től, miután a választási panaszok a Közigazgatási Bíróság elé kerültek, a bírálóbizottság tevékenysége erősen formálissá vált, az 1928-as házszabályreform pedig a parlamenti múzeum felügyeletét is a könyvtári bizottság hatáskörébe utalta.

2. A szakbizottságok a parlamenthez benyújtott törvényjavaslatokról tárgyaltak és állásfoglalásukat jelentés formájában tárták a plénum elé. Elvileg bármilyen témakörhöz kapcsolva létre lehetett hozni bizottságot, de miután a törvényjavaslatok rendszerint a kormánytól indultak ki, célszerűnek tűnt a miniszteriális tagoláshoz igazodni, ami eleinte csak részlegesen érvényesült. Az 1920-ban életbe léptetett házszabályok csupán 8 ilyen testület felállítását írták elő, de ténylegesen ennél jóval több létezett. A képviselők már az első nemzetgyűlés alatt szükségét érezték annak, hogy más, fontosnak ítélt témákhoz kapcsolva is felállítsanak bizottságokat, mint a földművelésügyi vagy a munkásügyi. A szakmai igények és a gyakorlat között az 1928. évi házszabályok teremtettek összhangot. Ettől kezdve a bizottsági struktúra egyértelműen a kormányzatihoz igazodott, s a feleslegeseket megszüntették, vagy összevonták. Kisebb eltérések persze továbbra is léteztek, melyek mögött alapvetően politikai megfontolások húzódtak meg. Így az addigi munkásügyi megszűnt, helyette viszont lett egy társadalompolitikai, ami a korszak második felében is megmaradt, jóllehet kormányzati megfelelője, a népjóléti minisztérium 1931-ben felszámolásra került. Az

<sup>2</sup> Ezeknek a testületeknek a konkrét tevékenységéről a működési területüket tárgyaló fejezeteknél lesz szó részletesen.



*Az Országgyűlési Könyvtár olvasóterme az 1930-as években*

igazságügyi minisztériumnak az igazságügyi bizottság felelt meg, de az alkotmányossággal összefüggő törvényjavaslatok már a közjogihoz kerültek. A szakbizottságok egyébként, ha úgy ítélték meg, egy-egy rész kérdés tanulmányozására – korlátozott hatáskörrel – saját kebelükön belül albizottságot is létrehozhattak.

A bizottsági struktúra 1928-tól

Különleges bizottság	Szakbizottság
Állandó igazolási	Földművelésügyi
Állandó összeférhetetlenségi	Igazságügyi
Állandó összeférhetetlenségi ítélő	Közgazdasági és közlekedésügyi
Bíráló	Közigazgatási
Gazdasági	Közjogi
Kérvényi	Közoktatásügyi
Könyvtári (és múzeumi)	Külügyi
Mentelmi	Pénzügyi
Naplóbíráló	Társadalompolitikai
Számvizsgáló	Véderő
	Zárszámadás-vizsgáló

3. A plénum – szavazás útján – elvileg bármilyen kérdéskör vizsgálatára létrehozhatott egy külön testületet, úgynevezett ad hoc bizottságot. A házszabályok ezt lehetővé tették, de egyéb előírást nem tartalmaztak, így a mindenkori szituáció és politikai körülmények függvénye volt, hogy a képviselők éppen milyen bizottság létrehozásáról döntenek. Így például az volt a parlamenti gyakorlat, hogy minden házszabályreform előtt – annak előkészítésére – megválasztottak egy ilyen ad hoc bizottságot. Felállításuk célja mindenekelőtt a törvényhozás munkájának a tematizálása volt. Egy sebtiben felállított, ad hoc bizottság révén ugyanis olyan kérdések tárgyalásának tudtak intézményes keretet és persze kiemelt figyelmet biztosítani, melyet a törvényhozók valamilyen okból fontosnak ítélték, de a hagyományos tárgyalási rend nem nyújtott lehetőséget arra, hogy foglalkozzanak vele. Az efféle testületek tehát az aktuális politikai-közéleti kérdésekre való viszonylag gyors reagálás szempontjából is jelentőséggel bírtak. Néhány esetben viszont kifejezetten egy-egy konkrét ügy feltárására hoztak létre úgynevezett vizsgálóbizottságokat.

Egy, a közvéleményt érdeklő kérdés előtérbe helyezése többnyire az ellenzéki pártok számára kínált előnyöket, de időnként a kormánypártok sem térhettek ki a létrehozásuk elől. Különösen a korszak első felére volt jellemző, hogy főleg a baloldali ellenzéki erők a legkülönbözőbb ügyekben szorgalmazták ilyen testületek felállítását. 1929-től a szociáldemokrata párt újra és újra olyan bizottságokra tett javaslatot, melyek a gazdasági válsággal, illetve annak társadalmi hatásaival álltak összefüggésben.<sup>3</sup> Kormányzati részről rendszerint ellenállást váltottak ki az efféle kezdeményezések, vagy ha már nem lehetett elkerülni a felállításukat, akkor a működésüket igyekeztek ellaposítani. A második nemzetgyűlés 1922. július 3-i ülésén – tehát a ciklus elején – Rakovszky István ellenzéki legitimista politikus külön beszédben taglalta az áremelkedések társadalmi hatásait és javaslatot tett egy drágasági bizottság felállítására. Bethlen előbb elutasította az ötletet, majd támogatta, abban a reményben, hogy így kisebb konfliktusokat gerjeszt majd a nemzetgyűlésben a lakásárak emeléséről szóló kormányrendelet.<sup>4</sup> Ennek elmúltával azután az egységes párti vezetők már vigyáztak arra, hogy a bizottság minél kevesebb munkát adjon a plénumnak. Fábián Béla liberális-demokrata képviselő 1924 márciusában szóvá is tette, hogy a bizottság nem készít jelentéseket, mire a házelnök megjegyezte, hogy jelentéstételi kötelezettség csak akkor áll fenn, ha konkrét ügy kerül a bizottság elé.<sup>5</sup> Az 1923. július 25-i ülésen az akkor már ugyancsak ellenzéki Ulain Ferenc beszédében hosszasan taglalta, hogy információi szerint a Magyar Általános Hitelbank gyakorlatilag ingyen juttatott részvényeket ismert politikusoknak és az ügy kivizsgálására parlamenti vizsgálóbizottságot kért. A kormánypárti oldal persze elutasította a kérést, Nagy Emil igazságügyi miniszter pedig szokatlan nyíltsággal jelentette ki, hogy fölöslegesnek tartja, mert egy ilyen testület „nem rendelkezik semmiféle kényszerítő eszközökkel”. A vizsgálóbizottság – tette hozzá – nem egyéb, mint „szenzációhajhászás és elposványosulása a dolgoknak”.<sup>6</sup> A legismertebb esetre 1926-ban került sor, amikor is a francia hatóságok által leleplezett frankhamisítási ügy tartotta lázban a közvéleményt. A bűnügybe magyar hatósági személyek is belekeveredtek, s ez önmagában véve is indokolta egy bizottság felállítását, ami végül 1926. január végén megtörtént.<sup>7</sup> Bethlen István miniszterelnök azonban jól kiszámított taktikai okokból egyezett bele annak létrehozásába. Így ugyanis az eset kivizsgálása a bizottság kizárólagos jogosítványa lett, ami elvileg fékezte az ellenzéki politikusokat abban, hogy a plénumon vagy a sajtóban nyilatkozzanak róla.

<sup>3</sup> KN 1927–1931. XXIII. k. 138. XXX. k. 35. 1931–1935. XIV. k. 433.

<sup>4</sup> NN 1922–1926. I. k. 191. és 380.

<sup>5</sup> NN 1922–1926. XXI. k. 224–225. A bizottság ennek ellenére a ciklus végéig működött.

<sup>6</sup> NN 1922–1926. XIV. k. 261.

<sup>7</sup> NN 1922–1926. XXXVIII. k. 367. A bizottság működésének, az ügy politikai összefüggéseinek egyébként gazdag szakirodalma van. Romsics Ignác: Franciaország, Bethlen és a frankhamisítás. *Történelmi Szemle*, 1983/1. 67–86. Ormos Mária: Hamis frankokkal teli bőröndök. In *Skandalum. Magyar közéleti botrányok 1843–1991*. Szerk.: Gerő András. Budapest, 1993, T-Twins, 175–193. Abloczy Balázs: A frankhamisítás. Hálók, személyek, döntések. *Múltunk*, 2008/1. 29–56.

A korszak második felében azután egyértelműen visszaszorult a szerepük, s nemcsak amiatt, mert kormányzati részről rendre sikerrel akadályozták meg az ilyen kezdeményezések megvalósítását, hanem azért is, mivel ellenzéki oldalon kevésbé szorgalmazták felállításukat, tapasztalva, hogy viszonylag csekély politikai előnyt lehet remélni a működésüktől.

4. Az utolsó típust az országos bizottságok jelentették, melyek működése alapvetően eltért a parlamentáris hagyományoktól és gyakorlattól. A korszak folyamán csupán két ilyen testület működött, az 1931-ben, a gazdasági és hitelélet ellenőrzésére felállított, valamint az 1939-ben létrehozott honvédelmi bizottság. Mindegyik külön törvény alapján jött létre, tanácskozó, de döntési kompetenciával nem rendelkező testületként és az országos elnevezés arra utalt, hogy az országgyűlés két házának a közös szervei voltak. Utóbbi azt jelentette, hogy tagságuk kétharmadát a képviselőház, egyharmadát pedig a felsőház választotta meg és a gazdasági-pénzügyi bizottság pedig mindkét Ház felé jelentéstételi kötelezettséggel tartozott.

A bizottságok méreteiről a házszabályok eleinte – minimális létszámokat meghatározva – tartalmaztak bizonyos előírásokat,<sup>8</sup> 1928-tól azonban már az a módszer érvényesült, hogy az elnök javaslatára a plénum állapította meg a konkrét nagyságrendet. Általában véve a szakbizottságok valamivel nagyobbak voltak, mint a különlegesek, s utóbbiak között elég nagy eltérések is előfordultak. Amikor pedig a harmincas évek végétől erőteljesen elkezdett növekedni a képviselők száma, hasonló tendencia érvényesült a bizottságok esetében is.<sup>9</sup> Az, hogy az egyes pártok konkrétan hány helyhez jutottak a bizottságokban, előzetes informális egyeztetéseken dőlt el, melynek következtében a tényleges létszámok is gyakran módosultak, s ezt az 1928-as házszabályreform jelentős mértékben megkönnyítette. Az összetétel kialakításánál a mindenkorai kormánypárt erőteljesen vigyázott arra, hogy mindegyik bizottságban stabil többsége legyen, függetlenül annak politikai súlyától, s nem találtunk olyan esetet, amikor ettől eltértek volna.<sup>10</sup> Az ellenzékkel kapcsolatban viszont már nem volt ennyire egyértelmű a helyzet. A parlamenti képviselők egészén belül elfoglalt arányhoz való igazodás náluk is megfigyelhető, de nem teljes következetességgel. Egyrészt a bizottság létszáma nem mindig tette lehetővé a parlamenti arányok pontos átvételét, másrészt egyes pártok időnként előnyt élveztek a reprezentációs szempont érvényesítése miatt. Rendszerint kimutatható az a szándék, hogy a kicsiny pártok is több bizottságban képviseltessék magukat, ami elsősorban a nagyobb el-

<sup>8</sup> Eszerint egyeseknél legalább 15, másoknál 9, míg a naplóbírálnál 25 főnek kellett lenni. A képviselőház házszabályai. Budapest, 1908, 103.

<sup>9</sup> A külügyi bizottság a húszas években 30–35 fő közötti létszámmal működött, ami a második világháború éveire 43-ra emelkedett.

<sup>10</sup> A pártok közötti arányokat 1920–1939 között 19 különböző típusú bizottságban vizsgáltuk meg. A bizottságok személyi összetételét közli: Bölöny József: *A magyar törvényhozó testületek*. I–II. k. Budapest, 1985, kézirát, Országgyűlési Könyvtár.

lenzéki erők rovására érvényesült. Ugyancsak módosító hatása volt annak, hogy az előzetes tárgyalások eredményeképpen a pártok a számukra fontos testületekben hangsúlyosabban voltak jelen. 1931-ben például a Független Kisgazdapárt aránya a képviselőházban belül 4,1% volt, míg az MSZDP-é 5,7. Mégis a földművelésügyi bizottságban előbbi 7,3%-os, míg utóbbi 4,9%-os részvételhez jutott, ellenben a társadalompolitikáinál megfordult a helyzet. Ott a kisgazdáké csupán 4,8%-os arány lett, míg a szociáldemokratáké 11,9%-ot tett ki. A hatalmi túlsúly persze a kormánypárt oldalán volt, s jórészt vezetőik konszenzusképességétől függött, hogy erőfölényüket mikor és milyen mértékben érvényesítik. 1939-ben minden bizonnyal a rendkívül megerősödő nemzetiszocialisták valamelyest hátrébb szorításának a következménye volt, hogy a kevésbé fontos bizottságokban – gazdasági, kérvényi, könyvtári, naplóbíráló – parlamenti arányuk felett, míg a politikailag fajsúlyosabbakban – külügy, pénzügy, véderő – pedig alatta kaptak helyet.

Ahogy a pártok közötti arányok változhattak a ciklus közben, ugyanúgy megtörténhetett ez a bizottságoknál is. Utóbbiak megválasztása ugyanis nem a ciklus egészére, hanem csak egy ülésszakra szólt, kivéve az állandó igazolási bizottság és a bírálóbizottságok tagjait. Mivel a dualizmus kori gyakorlat szerint akár évente sor kerülhetett új ülésszak megnyitására, a bizottsági összetétel menet közbeni módosításának sem volt különösebb akadálya. A leglátványosabb ilyen esetre 1938 végén került sor. November 22-én – a tömeges kilépéseknek köszönhetően – gyakorlatilag kettészakadt a kormánypárt és a korábbi egység nem is állt helyre. Ellenben december 7-én új ülésszak vette kezdetét, s az Imrédy vezette kormányzat már az új helyzetnek, illetve erőviszonyoknak megfelelően igyekezett a bizottsági helyeket elosztani. A pártbeli hovatarozásnak és a bizottsági pozícióknak az összekapcsolása egyébként nem volt szabályozva, így egyéni döntéstől függött, hogy az illető ilyenkor lemondott-e addigi helyeiről vagy megtartotta azokat.

Természetesen minden párt törekedett a minél több és jobb hely elnyerésére. Bár olyan eset előfordult, hogy egy képviselő tiltakozása egyfajta kifejezésként lemondott bizottsági posztjáról, kollektív bojkott, illetve tudatos távolmaradás csak néhány kivételes esetben történt. Így a nemzetgyűlés 1924. október 14-i ülésén sor került a házszabály-módosítás előkészítésére kiküldött 33-as bizottság tagjainak a megválasztására,<sup>11</sup> akik közül október–november folyamán öt ellenzéki képviselő lemondott posztjáról, egyben jelezve, hogy pártjuk demonstratív módon kíván tiltakozni a reform ellen. A másik esetre a világválság éveiben került sor. Az ellenzéki pártok egymás után tartották magukat távol az 1931 augusztusától működő, a gazdasági és hitelélet rendjének biztosítására felállított országos bizottságtól, azzal a szándékkal, hogy jelezzék a közvélemény felé: elhatárolódnak a kormányzat gazdasági megszorító intézkedéseitől, illetve attól, hogy azokat rendeletek formájában léptessék életbe. Bár az akció végül öt pártot érintett, közülük egyedül a szociáldemokraták tartották

<sup>11</sup> NN 1922–1926. XXVI. k. 180.

magukat konzekvensen az álláspontjukhoz, így az MSZDP-nek soha nem volt képviselője a bizottságban, a többiek azonban hosszabb-rövidebb idő után mégis elküldték reprezentánsaikat a testületbe.<sup>12</sup>

Némileg hasonló dilemma elé került az Egységes Párt 1924 decemberében, amikor egy – később tárgyalandó – parlamenti botrányt követően a baloldali ellenzék a plenáris ülésektől való távolmaradás mellett döntött. Időközben esedékesé vált a bizottságok tagágának a megújítása, amit a kormányzat salamoni döntéssel úgy oldott meg, hogy újráváasztással megerősítették mindazon baloldali politikusokat, akiknek korábban pozíciójuk volt valamelyik bizottságban. Ez a történet viszont elvezet a kérdés egy másik vetületéhez, az egyes pártok ugyanis elvileg maguk dönthettek arról, hogy kiket jelölnek a részükre juttatott helyekre.<sup>13</sup> Miután sok bizottság működött, minden képviselőnek lehetett pozíciót találni és csak elvétve fordult elő, hogy valaki semmilyen testületbe nem került be. A képviselők rendszerint az előzetes megállapodás szerinti jelölteket juttatták be a bizottságba, a húszas évek első felében azonban előfordultak olyan esetek, amikor a tényleges szavazáson a honatyák felrúgták az előzetes paktumokat. Így 1922-ben a kormánypártiak az egyes sajtóhírek szerint túlzottan radikálisnak tartott Drozdy Győző helyett a kormánytámogató politikát folytató, keresztény párti Czettler Jenőt választották be a földművelésügyi bizottságba.<sup>14</sup> A konkrét helyek elosztása részben a szakmai és politikai szempontok kombinációjával dőlt el. A pártok persze törekedtek arra, hogy az adott testületbe lehetőleg olyanokat delegáljanak, akik rendelkeznek valamiféle szakmai kompetenciával az ott tárgyalandó ügyeknél, a helyzet azonban nem volt ennyire egyszerű. A képviselőcsoport összetétele ugyanis csak részlegesen fedte a bizottsági struktúrát, s egyszerűen nem lehetett minden képviselőt a kompetenciájához illeszkedő bizottságba tenni.

A bizottságoknak emellett volt egyfajta, nyíltan ki nem mondott rangsora, így az adminisztratív ügyekkel foglalkozó bizottságok – például a kérvényi és a naplóbíráló –, vagy azok a szakbizottságok, melyek elé a nem igazán fontos törvényjavaslatok kerültek, értelemszerűen kevésbé vonzóknak számítottak. Az ilyen helyekre persze a pártok rendszerint kevésbé prominens embereiket küldték. Velük szemben a legértékesebbnek a külügyi és a pénzügyi számított. Előbbi azért, mert ott lehetett a legközvetlenebb forrásokból értesülni a diplomáciai illetve a nemzetközi élet eseményeiről, s a miniszterelnökök – főleg Bethlen – súlyt helyeztek arra, hogy külpolitikai tárgyalásaikról beszámolót tartsanak vagy egyfajta helyzetelemzést nyújtsanak a bizottsági tagok számára. Utóbbi jelentőségét pedig az adta meg, hogy ott került sor nemcsak a

<sup>12</sup> 1931 végére a szociáldemokraták és a kisgazdák mellett a liberális demokraták két pártja is a bojkott mellett döntött, és átmenetileg a Keresztény Gazdasági és Szociális Párt is visszahívta az embereit. A kollektív elhatárolódás azonban csak az 1931–35-ös ciklusban működött.

<sup>13</sup> Sajnos mindegyik párt ügyelt arra, hogy ezekről a tanácskozásokról minél kevesebb váljon publikussá.

<sup>14</sup> Az Újság, 1922. június 24. 2–3.



A Parlament látképe a két világháború között

különböző pénzügyi természetű javaslatoknak, hanem az évenkénti költségvetésnek a tárgyalására is. Ez a két bizottság rendszerint a pártvezetőknek, a befolyásos és tekintélyes politikusoknak a gyűjtőhelyévé vált. Zichy János több különböző nevű keresztény pártalakulat vezetője volt a korszakban és pozíciójának megfelelően több cikluson át folyamatosan ott ült a külügyi bizottságban. Bethlen István 1935-ben már nem volt a kormánypárt tagja, de pártonkívüliként továbbra is fajsúlyos politikusnak számított, ezért aztán három olyan bizottságba is bekerült<sup>15</sup> – külügy, pénzügy, véderő –, melyek komoly értékkel bírtak a honatyák szemében.

A pozícióhalmazásnak jogi akadály nem volt, ezért egyes képviselők úgy erősítették meg amúgy sem csekély befolyásukat, hogy sok testületben vállaltak pozíciót. Ferdinandy Gyula az Országos Kisgazdapárt egyik vezető személyisége, 1920 elején öt bizottságba is bekerült, sőt a közjoginak az elnöki posztjára is megválasztották.<sup>16</sup> Az egyes pártok törekedtek ugyan a szakmai szempontok érvényesítésére, de ha az összeütközésbe került a politikaival, akkor rendszerint utóbbi maradt felül. Kirívó esetként a második nemzetgyűlés alatt a pénzügyi bizottságban foglalt helyet a szakismeretekkel egyáltalán nem rendelkező Gömbös Gyula, Ráday Gedeon, Sokoró-

<sup>15</sup> KN 1935–1939. I. k. 20–21.

<sup>16</sup> Az öt bizottság: igazságügyi, közigazgatási, közjogi, pénzügyi, véderő.

pátkai Szabó István és Wolff Károly, miközben a komoly közgazdasági tudással és tapasztalatokkal bíró Hegyeshalmy Lajosnak az igazságügyi maradt. Az MSZDP-nél még bonyolultabb lett a helyzet. A párt egyik meghatározó személyisége, Peyer Károly – szakszervezeti vezetőként – nem a munkásügyibe, hanem a pénzügyi, közgazdasági és külügyi bizottságokba került. A munkásügyiben volt ugyan három szociáldemokrata, de a párton belül kevésbé befolyásos, jóllehet ugyancsak szakszervezeti háttérrel rendelkező Rothenstein Mórnak már nem jutott ott hely és a naplóbírálóba lett bevásárolva.

Miután a bizottságok tagjainak a megválasztására – rendszerint a negyedik ülésen – sor került, a bizottságok összeültek és megválasztották tisztségviselőiket: elnököt – szükség esetén –, helyettes elnököt és jegyzőt. Az alakuló ülést általában gyorsan megejtették, az első nemzetgyűlést kivéve, amikor a procedúra még nehézkesen haladt, s a házelnöknek többször is fel kellett szólítania egyes bizottságokat kötelezettségeik teljesítésére. Miközben a legtöbb bizottság megalakulásának bejelentése az 1920. február 23-i, tehát 4. ülésen megtörtént, a költségvetést ellenőrző, zárszámadás-vizsgáló bizottság esetében erre csak közel két hónap múlva került sor.<sup>17</sup>

A jegyző feladata inkább csak bürokratikus jellegű volt, az elnök szerepe ellenben valóban fontosnak tekinthető. Ő vezette az üléseket, gondoskodott arról, hogy a bizottság a hozzá utalt ügyeket letárgyalja, s a döntések és a jelentések ugyan a többség akarata épültek, de annak tartalmát és általában véve a vita menetét az elnök magatartása erőteljesen befolyásolta. Tevékenysége viszonylag kevés szakismeretet igényelt, a bizottsági jelentéseknek a plénumon való ismertetése és a kritikákkal szembeni védelme ugyanis az esetről esetre megválasztott előadók kötelezettségei közé tartozott. A mondottak fényében nem véletlen, hogy a bizottsági elnökök kivétel nélkül a mindenkori kormánypárt tagjai közül kerültek ki. A megalakuláskor a képviselők azokat választották meg, akikről az előzetes tárgyalásokon megegyeztek, de – ahogyan az a bizottsági helyek elosztásánál is történt – ennek kulisszatitkairól alig jutott ki valami a nyilvánosság felé. A szakmai képzettség és előélet vizsgálata a bizottságoktól eltérően – ahol egyszerűen túl sok képviselő volt érintett valamilyen formában – az elnökök esetében könnyebben megvalósítható.

<sup>17</sup> 1920. április 13-án, a 24. ülésen jelezte az elnök az eset megtörténtét. NN 1920–1922. I. k. 370.

Szakszervezeti elnökök háttér

Ciklus kezdőéve	Szakmai előélet megléte	Részleges szakmai kompetencia	Szakmai képzettség és tapasztalat hiánya
1920	7	4	2
1922	5	3	5
1927	6	5	2
1931	7	3	1
1935	7	3	1
1939	4	5	2

Látszólag a bizottsági elnökök kiválasztásánál a megbízhatóság, a politikai készségek és a párton belüli pozíció még jobban számíthatott, mint a tagoknál, mivel azonban bizottságonként csupán egy elnökre volt szükség, úgy tűnik, nem volt különösebben nehéz a nagy létszámú kormánypárti frakcióban olyan személyt találni, akinél egyszerre voltak jelen a politikai és szakmai kvalitások. A legtöbb ciklusban így az adott területen kisebb-nagyobb jártassággal rendelkező képviselők kerültek a testületek élére, s egyedül az 1922-es év tért el számottevő mértékben az átlagos képtől. Ez ugyanis az Egységes Párt formálódásának időszaka volt, amikor a politikai szempontok kiemelt szerephez jutottak, a későbbiekben azonban a bethleni kormánypárt részéről is törekedtek a szakmaiság nagyobb fokú érvényesítésére. Utóbbi szempont egyébként önmagában véve nem minősítő tényező az elnöki teljesítmény megítélésénél, de a közvélemény részéről tagadhatatlanul létezett ilyen elvárás. Így 1922-ben hiába volt meg többségükönél az adott területhez kapcsolódó valamiféle előélet, néhány kirívó esetnek is negatív hatása volt. Nem erősítette a Bethlen-kormány presztízsét az, hogy – többek között – Karafiáth Jenő semmilyen katonai, Ráday Gedeon pedig közgazdasági szaktudással nem rendelkezett, mégis előbbi a véderő, utóbbi pedig a pénzügyi bizottság élére került. Ugyanígy kedvezőtlen volt a fogadtatása később annak, hogy a munkásügyi majd társadalompolitikai bizottság elnöki tisztségét a gyár-igazgató-nagyiparos Bíró Pál töltötte be, akit a téma iránti teljes járatlansággal aligha, de elfogultsággal annál inkább lehetett vádolni.

A bizottsági elnöki poszt tehát egyfajta bizalmi állásnak is felfogható, melynek birtoklása nélkülözhetetlen volt ahhoz, hogy a többségi párt akarata zökkenőmentesen érvényesüljön a parlamenti munka egészében. Ennek ellenére a kormányváltásokat rendszerint nem követte sem a bizottsági helyek, sem az elnöki posztok nagyarányú cseréje: a mindenkori miniszterelnökök az örökül kapott bizottságokkal dolgoztak együtt, ami jelezte a kormányfők mozgásterének korlátait, illetve azt, hogy

a bizottságok terén viszonylag nagy stabilitás érvényesült. Természetesen a ciklus elején kialakult összetétel nem maradhatott fenn változatlan formában, de a módosulások fokozatosan következtek be, s az olyan nagyobb arányú átalakítás, mint amelyre 1938. december elején került sor, nem volt jellemző.

Bizottsági elnökként helytállni persze nem igényelt akkora erőfeszítést, mint a plenáris üléseken. Bár kötelezettségeik között ott szerepelt, hogy a tanácskozás rendjét és fegyelmét biztosítaniuk kell, sőt az 1924. évi házszabályok már karhatalom alkalmazását is lehetővé tették a számukra,<sup>18</sup> nem fordult elő olyan eset, hogy az elfajuló vita miatt drasztikusabb eszközökre lett volna szükség. Az, hogy az elnök mikor hívja össze a bizottságot, részben a feladatoktól, részben saját belátásától függött, mint ahogyan arra nézve sem volt előírás, hogy időben meddig tarthat egy ülés. Kötelező volt azonban az ülést összehívni, ha azt legalább két tag kérte, ami idővel pontosabb szabályozást nyert. Az 1924. évi házszabályok már azt is tartalmazták, hogy az összehívás nem fogatosítható akkor, ha a Tisztelt Ház üléseit elnapolták. Egy 1932-ben hozott, majd az 1939. évi szabályozásba is bekerült határozat pedig azt rögzítette, hogy az ülésre a kérést követő négy napon belül sort kell keríteni.<sup>19</sup>

A képviselők kifejezetten törekedtek arra, hogy minél több és fontosabb bizottsági pozícióhoz jussanak, amely egyértelműen erősítette az illető parlamenten belüli súlyát, jóllehet ezért semmiféle díjazás nem járt. Ugyanakkor részben hanyagság vagy nemtörődomség, részben technikai okok miatt<sup>20</sup> kezdettől fogva gondot jelentett az ülések megtartása. A házszabályok annyi előírást tartalmaztak, hogy az ülésen a tagok egyharmadának kell jelen lennie és „a jelenlévők általános többsége határoz”, úgyhogy az elnöknek csak szavazategyenlőség esetén kell voksolnia.<sup>21</sup> Ehhez képest röviddel az első nemzetgyűlés megalakulása után valóságos diskurzus kerekedett a téma körül. Vass József – a IV. bírálóbizottság elnöke – a június 23-i ülésen kritizálta a bizottság tagjait a hiányzások miatt, mire többen szankciókat javasoltak az érintettek ellen. A következő ülésen már egy másik bírálóbizottság elnöke, Nagy Pál panaszkodott a hiányzásokra, melyre Rassay Károly reagált, jelezve, hogy általános problémáról van szó.<sup>22</sup> A helyzetet nehezítette, hogy a házszabályok alapján csak egyetlen retorziót lehetett alkalmazni: amennyiben valaki kétszer egymás után nem jelenik meg, akkor a Tisztelt Ház a helyére új tagot választhat. A házelnökség azonban óvakodott attól, hogy bizottsági helyeknek pártközi konszenzusra épülő elosztásába belenyúljon, így maradtak a panaszok és a szóbeli figyelmeztetések. Ez a probléma még éveken

át kísérte a parlament munkáját, olyannyira, hogy az 1928. évi házszabályokba egy újabb szigorítás került, miszerint, ha egy képviselő egy ülésszakon belül 5 határozatképtelenné váló üléstől távol marad, akkor tagsága az adott bizottságban megszűnik.<sup>23</sup> A szankció alkalmazására a gyakorlatban soha nem került sor, ennek ellenére a harmincas években megszűntek az ilyen irányú panaszok a bizottsági elnökök részéről, ami vagy a képviselők fegyelmezettebbé válását, vagy csak az elnökök tűrőképességének növekedését jelezte.

A rendszeres hiányzások azonban csak átmeneti problémákat okoztak és nem vezettek a bizottságok működésképtelenné válásához. A bizottsági struktúra terén egyszerre volt jelen az állandóság és változás. Az 1920-as években a nemzetgyűlési képviselők – próbálván megfelelni az egyre sokrétűbb kihívásoknak – sorozatban állították fel a különféle bizottságokat, ez a hullám azonban fokozatosan elült. Az évtized végére kialakult az a – szak- és különleges bizottságokra épülő – struktúra, amely a háború végéig fennmaradt. A korszak második felében ugyan létrejött egy új típus (országos bizottságok), de ekkor már kevesebb szakbizottság működött és a későbbiekben csak elvétve került sor efféle testület létrehozására egy-egy konkrét ügy kapcsán. A szak- és a különleges feladatokat ellátó bizottságok – nevükhöz híven – jelentős mértékben hozzájárultak a parlament eredményes és szakszerű működéséhez az egyedi feladatokkal, ideiglenesen létrehozott testületek, valamint az országos bizottságok ellenben főleg politikai célokat szolgáltak. A közéleti diskurzusban ezért többnyire konzervatív politikusok és publicisták azt hangoztatták, hogy a parlamenti munkában leginkább a bizottságok képviselik a szakmaiságot. 1930-ban a parlamentarizmus megújításával kapcsolatos körkérdésre sorozatban érkeztek olyan választok – Albrecht Ferenc, Gratz Gusztáv, Kun József, Moór Gyula és mások részéről –, melyek szerint a bizottságok súlyát kellene megnövelni, sőt egyesek külső szakemberek meghívását is felvetették.<sup>24</sup> Ez a gondolkodás vezetett el azután a törvényjavaslatok tárgyalási rendjének az átforgatásához is.

<sup>18</sup> A nemzetgyűlés házszabályai. Budapest, 1924, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság (továbbiakban: Nemzetgyűlési házszabályok, 1924.) 86.

<sup>19</sup> KN 1931–1935. IV. k. 160.

<sup>20</sup> A bizottsági ülések gyakran egymással vagy akár a plenáris üléssel párhuzamosan zajlottak, s valaki egyszerre több helyen értelemeszerűen nem tudott jelen lenni.

<sup>21</sup> Képviselőházi házszabályok, 1908. 109.

<sup>22</sup> NN 1920–1922. III. k. 530–531. és 567.

<sup>23</sup> A képviselőház házszabályai. Budapest, 1929, Pesti Könyvnyomda–Részvénytársaság (továbbiakban: Képviselőházi házszabályok, 1928.) 39.

<sup>24</sup> Válságban van-e a magyar parlamentarizmus? Budapest, 1930.



Bethlen István miniszterelnök az országgyűlésben. 1930. október 26.

## II. 2.

## A PLENÁRIS ÜLÉS

Az 1886. évi I. tc. a törvényhozás működését éves szakaszokra tagolta. Ennek alapján az ülésszakok megnyitása és berekesztése ugyancsak az államfő jogai közé tartozott, de annak időtartamára vonatkozóan nem volt pontos szabályozás, csupán annyi, hogy éves ritmusban kell követniük egymást. Ezen a téren a Horthy-korszakban sokáig zűrzavar és bizonytalanság uralkodott. Eleinte, amikor alig volt időben letárgyalt és érvényes költségvetés, aligha lehetett tartani azt a hagyományos rendet, amikor az éves költségvetés



Kormányzói kézirattal rekesztik be az országgyűlés nyári ülésszakát. 1939. szeptember 13.

elfogadása egyúttal az adott ülésszak végét is jelentette, míg az újra a nyári szünetet követően került sor.

1920 és 1935 között a törvényhozási ciklusok minden esetben csupán két ülésszaktól álltak, miközben a ciklusok ideje kettő, illetve négy és fél év között ingadozott. Az 1935–39 és az 1939–44 országgyűlésnél viszont egyfajta visszakanyarodás következett be ahhoz a régebbi gyakorlathoz, miszerint az ülésszakok, ha nem is feltétlenül szabályos időközökben, de valamiféle éves ritmusban kövessék egymást.

Az egyébként, hogy az ülésszakok berekesztése és megnyitása mikor következik be, bizonyos politikai jelentőséggel bírt. Mindenekelőtt a kormányzó diszkrecionális joga volt, hogy ilyenkor egyúttal mennyi időre szünetelteti a parlament működését. 1932 decemberében például a berekesztés után már másnap folytatta munkáját a törvényhozás, míg 1936-ban közel négy hónap telt el a két esemény között.<sup>25</sup> Az előírások szerint, ha a képviselők a házszabályok átalakítása mellett döntöttek, akkor a reform csak az új ülésszakkal léphetett életbe. Emellett csak a házelnök és néhány – már említett – bizottság

megválasztása szólt a ciklus egész idejére, a többi tisztségviselőé és a bizottsági pozíciók túlnyomó többségéé csak egy ülésszakra, így a legtöbb bizottságot és a tisztikar nagy részét minden ülésszak elején újra kellett választani. A mondottakból következően nem meglepő, hogy a kormányzat – az államfővel együttműködve – az ülésszakok váltását tudatosan igyekezett politikai céljainak alárendelni. Így a korszakban három alkalommal került sor házszabályreformra, melyet mindegyik alkalommal rögtön az

## Parlamenti ciklusok és ülésszakok

## 1920–22

I. ülésszak: 1920. február 16. – 1921. február 10.

II. ülésszak: 1921. február 17. – 1922. február 16.

## 1922–26

I. ülésszak: 1922. június 19. – 1924. december 11.

II. ülésszak: 1924. december 12. – 1926. nov. 16.

## 1927–31

I. ülésszak: 1927. január 28. – 1928. december 19.

II. ülésszak: 1928. december 20. – 1931. június 6.

## 1931–35

I. ülésszak: 1931. június 20. – 1932. december 22.

II. ülésszak: 1933. január 20. – 1935. március 5.

## 1935–39

I. ülésszak: 1935. április 29. – 1936. június 26.

II. ülésszak: 1936. október 20. – 1937. július 5.

III. ülésszak: 1937. október 26. – 1938. december 5.

IV. ülésszak: 1938. december 7. – 1939. május 4.

## 1939–44

I. ülésszak: 1939. június 12. – 1939. szeptember 14.

II. ülésszak: 1939. szeptember 14. – 1940. október 17.

III. ülésszak: 1940. október 21. – 1942. február 24.

IV. ülésszak: 1942. március 10. – 1943. április 12.

V. ülésszak: 1943. április 14. –

<sup>25</sup> Ebben az esetben a berekesztés egyúttal az ülések elnapolását is jelentette.

ülésszak berekesztése követett.<sup>26</sup> Ha pedig a kormányfő át kívánta alakítani a bizottságok összetételét, akkor elég volt az ülésszak befejezését elérni.<sup>27</sup>

Az ülések összehívása és lebonyolítása látszólag egyszerű feladatnak tűnhetett, pedig ahhoz számos formai előírást kellett betartani. Mindenekelőtt a Ház tisztikarából legalább két személynek – egy jegyzőnek és az elnöknek vagy az egyik alelnöknek –, valamint az éppen napirenden lévő tárgy előadójának végig jelen kellett lennie. A képviselők kötelességei között az állandó jelenlét is ott szerepelt, s a hiányzás csupán betegségénél – amennyiben az elnökség értesítést kapott róla –, vagy a Tisztelt Ház megbízásából történő hivatalos kiküldetésnél számított magától értetődőnek. Egyébként a képviselőnek szabadságot kellett kérnie, s ilyenkor 15 napig terjedő időszakra a házelnök, azon túlra a plénum jóváhagyására volt szükség. Mind az elnök, mind a képviselők meglehetősen nagyvonalúak voltak a kérelmekkel szemben és rendre megadták a legkülönbébb okokból kért szabadságokat. Az 1928. június 15-i ülésen három képviselő kért és kapott szabadságot az elnöktől. Az egyik „halaszthatatlan ügyeinek”, a másik egyházmegyei, a harmadik pedig családi teendőinek elintézésére hivatkozva.<sup>28</sup> Az 1908. évi házszabályok azt is rögzítették, hogy az üléseken a tanácskozásképeséghez legalább 40, a határozatképeséghez pedig 100 tag jelenléte szükséges. 1920 februárjában, a frissen megválasztott házelnök, Rakovszky István javaslatára utóbbi szám – igazodva a korábnál lényegesen kisebb méretű parlamenthez – 50 főre csökkent.<sup>29</sup> Ezek az előírások persze elvileg könnyen teljesíthetőek lettek volna, ha a képviselők – a szabályszerű hiányzásokat kivéve – eljárnak az ülésekre, ami azonban nem történt meg és a tömeges hiányzások kezdettől fogva komoly gondot jelentettek. Mindenekelőtt a napi sajtón keresztül sokan értesültek róla, ami a közvélemény szemében erősen rombolta a Tisztelt Ház tekintélyét, hiszen az üres padosorok azt jelentették, hogy a képviselők nem dolgoznak, tehát nem teljesítik a kötelességüket, melyért egyébként díjazást kapnak. Arról nem is beszélve, hogy képviselőnek lenni nem volt kötelező, ennek vállalása elvileg a közfeladatok iránti valamiféle elkötelezettséget is feltételezett, és maguk a képviselők is részben így értelmezték tevékenységüket. A jelenlévők kis száma működésbeli nehézségeket is okozott. A házszabályok szerint eredetileg a képviselők bármikor kérhették a házelnöktől a tanácskozás, illetve határozatképeség megállapítását. Amennyiben a számlálást követően a képviselők kevesebben voltak az előírtnál, az elnök bizonyos időre felfüggesztette az ülést, addig, amíg nem sikerült elérni az előírt minimális létszámot. (Utóbbit egyébként mindig sikerült teljesíteni, azaz soha nem fordult elő, hogy egy ülést működésképtelenség mi-

att kellett volna berekeszteni.) A procedura – a jelenlévők számbavétele, a távollévők behívása – viszont rendre megakasztotta a tárgyalás menetét. Utóbbi szempontból a legkirívóbb eset 1921. március 14-én történt, amikor négy ízben – háromszor határozat-, egyszer pedig tanácskozásképeség miatt – kellett az elnöknek létszám-megállapítást elrendelni, s ebből két alkalommal jogos volt a kérés, ami értelemszerűen a tanácskozás átmeneti felfüggesztésével járt együtt.<sup>30</sup>

A házszabályok előírták, hogy ha a szünet fél óránál tovább tart, akkor névsorolvasást kell tartani és a hiányzók „kötelesek távollétük okát az elnök előtt igazolni”, s amíg ez nem történik meg, addig részükre nem jár tiszteletdíj.<sup>31</sup> A gyakorlat néha ezt is túllépte, s olyankor a képviselők a számlálás után azonnal kérték a névsorolvasást, sőt egyesek további szigorítás mellett kardoskodtak. A második nemzetgyűlés egyik legelső ülésén Rassay Károly liberális-demokrata politikus azzal az indítvánnyal állt elő, hogy azon képviselők, akik egy évnegyedben három névsorolvasáson indokolatlanul hiányoznak, arra az évnegyedre veszítsék el tiszteletdíjukat. A honatyák hirtelen felbuzdulásukban elfogadták ugyan az indítványt,<sup>32</sup> arról azonban nincsen adat, hogy bármikor is alkalmazták volna. Az első nemzetgyűlés alatt volt ugyan döntés az ilyen jellegű illetménymegvonásról, a házelnökség iratai szerint azonban a második nemzetgyűlés alatt fordultak elő olyan esetek, mikor ténylegesen is alkalmazták a fenti büntetést. Így például a nemzetgyűlés 1923. február 7-i ülésén névsorolvasás történt, melynek során 165 képviselő volt engedély nélkül távol, vagyis a tagság jó kétharmada (67,3%). A másnapi ülésen olyan döntés született, hogy az érintetteknek – ha még nem tették meg – 10 ülésnap áll rendelkezésükre, hogy távolmaradásukat igazolják. A határidő március 7-én járt le, s ekkor még mindig 23 honatyá nem reagált a felszólításra.<sup>33</sup> Végül a házelnök április 28-i döntése alapján 9 fő esetében kerül sor tényleges illetményelvonásra.<sup>34</sup>

A gyakorlatban egyébként az illetmény átmeneti megvonása meglehetősen korlátozott visszatartó erővel bírt. A plénum csak ritkán vetette be ezt az eszközt, a házelnökök rendszerint igen engedékeny gyakorlatot folytattak, s kis túlzással az utólagos igazolásokat csak az nem teljesítette, aki nem akarta. Apró, de jellemző adalékként az arisztokrata képviselők persze ezúttal is hozták öntudatos hozzáállásukat. Az említett, 1923-as eset után Zichy János családi elfoglaltsággal indokolta távolmaradását, majd hozzátette, hogy „ha a házelnök ezt az igazolást nem tartja megfelelőnek, belenyugszik a következményekbe”. Fél évvel később Pallavicini György egy hasonló esetről nemes egyszerűséggel azt írta, hogy nem tud érdemi indokot felhozni, mert „vidéki

<sup>26</sup> 1924-ben és 1928-ban még a házszabály-módosítás elfogadásának a napján – december 11-én, illetve december 19-én – sor került az ülésszak lezárására. 1939-ben már valamivel több idő – egy hónap – telt el a két esemény között.

<sup>27</sup> 1938 végén Imrédy Béla miniszterelnök pontosan ezt az eljárási rendet alkalmazta. KN 1935–39. XXI. k. 1.

<sup>28</sup> KN 1927–1931. XIII. k. 287.

<sup>29</sup> NN 1920–1922. I. k. 16.

<sup>30</sup> NN 1920–1922. VIII. k. 599–601.

<sup>31</sup> A házszabályokban még az akkori gyakorlatnak megfelelően napidíj szerepelt. Képviselőházi házszabályok, 1908. 192–194.

<sup>32</sup> NN 1922–1926. I. k. 90–91.

<sup>33</sup> NN 1922–1926. IX. k. 355–356. és X. k. 283.

<sup>34</sup> MNL–OL K 2 Képviselőház elnöki és általános iratok, 621. csomó. Házelnök április 28-i intézkedése az illetmény-visszatartások ügyében. A levont pénzekekről csak részlegesen az információk. Egy későbbi, 1932 tavaszi esetről például az elnöki segélyalapba kerültek.

elfoglaltságon” volt.<sup>35</sup> A szankció azonban figyelmeztető eszközként is működött, hiszen a büntetést a politikai célzatú távolmaradásoknál ugyancsak érvényesíteni lehetett. A Horthy-korszakban két ízben – 1924/25 fordulóján és 1939 végén – fordult elő, hogy képviselők egy csoportja az ülések bojkottja mellett döntött, s előbbinél bizonyíthatóan életbe léptek a fenti előírások. 1924 decemberében a nemzetgyűlésnek Demokratikus Szövetség néven tömörült baloldali erői bejelentették, hogy – az ülésekről kitiltott társaik iránti szolidaritásul – passzivitásba vonulnak. Válaszul a kormányzat 1925. február 6-án egy keresztény párti képviselő kezdeményezésére kiprovokáltott egy újabb névsorolvasást, melynek következtében az elnökség a szövetség távol lévő tagjait illetményelvonással sújtotta.<sup>36</sup>

Természetesen a képviselők hozzáállása erősen differenciálódott: az állandóan aktívak mellett voltak időszaki hiányzók és persze olyanok, akik semmibe vették törvényhozói hivatásukat.<sup>37</sup> Rakovszky házelnök 1921. július 5-én – közel másfél évvel a nemzetgyűlés megnyitása után – az egyik névsorolvasás alkalmával azt konstata, hogy „vannak képviselők, akiket soha, de soha nem láttam a teremben”.<sup>38</sup> A tömeges távollét mögött egyébként – az egyszerű hanyagságon túl – többféle tényező húzódhott meg. A képviselők egy része számos társadalmi tevékenységet folytatott, melyek időnként ütköztek az ülések időpontjaival: minisztériumi tisztviselőkkel tárgyaltak, kerületük ügyei szolgáltatták el őket, vagy – ami rendszeresen előfordult – az esedékes bizottsági ülés párhuzamosan zajlott a plenárisal. A törvényhozók viszonylag hamar megtanulták, hogy az ülések egy részén olyan kérdések vannak terítéken, olyan felzólalások hangzanak el, melyek számukra lényegében véve érdektelenek. Ezért, bár ott voltak az épületben, de éppen mással töltötték az időt: képviselőtársaikkal vagy újságírókkal beszélgettek a folyosón, s amikor tanácskozásképtelenség állt fenn, akkor a terembiztosok többnyire őket mozgósították és hívták be az ülésterembe. Végül egyes ellenzéki képviselőknél az a szempont is érvényesült, hogy amikor látták, az adott kérdés kapcsán semmilyen eredmény nem érhető el, értelmetlennek tartották a pusztá jelenléte is. A második nemzetgyűlés alatt ifj. Andrássy Gyula parlamenti aktivitása meglehetősen nagy ingadozásokat mutatott, attól függően, mennyire látszott esély a sikerre a kormányellenes küzdelemben.<sup>39</sup> Ellenzéki oldalról egyébként tisztá-

<sup>35</sup> MNL–OL K2 Képviselőház elnöki és általános iratok, 621. csomó. Zichy János és Pallavicini György levele.

<sup>36</sup> Az eset álságos voltát érzékletesen mutatja két szociáldemokrata politikus esete. A távollétét politikai okokkal magyarázó Hébelt Edével szemben érvényesítették a szankciókat, Pikler Emil viszont szabadságot kért, amit elfogadtak, illetve a késedelmes szabadságkérelem miatt egy napi illetményelvonással sújtották. MNL–OL K2 Képviselőház elnöki és általános iratok, 621. csomó, Pikler Emil levele, 1925. február 11. és Hébelt Ede levele, 1925. április 20.

<sup>37</sup> Érdekes, hogy a kényes ügyekre egyébként oly érzékeny napilapok óvakodtak a notórius hiányzók megnevezésétől.

<sup>38</sup> NN 1920–1922. XI. k. 325.

<sup>39</sup> Szalai Miklós: *Ifj. Andrássy Gyula élete és pályája*. Budapest, 2003. MTA Történettudományi Intézet, 185–186.



*Ifj. Andrássy Gyula és Vázsonyi Vilmos a Ház folyosóján 1921-ben*

ban voltak azzal, hogy a rendszeres tanácskozás- és határozatképtelenségek felettébb negatívan hatnak a törvényhozás, illetve a többségi párt megítélésére, ezért időnként rá is játszottak erre: névsorolvasást kértek, majd gyorsan kivonultak a teremből, hogy biztosan ne legyen meg a szükséges létszám. Természetesen a fentiek ellentette is előfordult, amikor egy különösen fontosnak tartott kérdésnek köszönhetően alig voltak hiányzók. A napilapok szerint az akkori belügyminiszter, Kozma Miklós fontosnak ígérkező beszédét 1936. május 13-án közel 200 képviselő hallgatta végig.<sup>40</sup>

Bethlen István és a kormánypárti vezetők elég hamar érzékelték a problémát és próbáltak megoldást találni rá. A házelnökök ilyen szempontból mindig nagyvonalúan vezették az üléseket és saját elhatározásból soha nem kezdeményezték a létszám megállapítását. Könnyítette valamelyest a helyzetet, hogy 1922-től megnőtt a képviselők száma, így valamelyest könnyebb volt a szükséges létszámot biztosítani. Végül az 1924. évi házszabályokba több új, korlátozó elem beiktatására is sor került. A tanácskozáshoz, illetve határozatképességhez szükséges létszámok – 40 és 50 fő – nem változtak, de tanácskozásképeséget beszéd elmondása közben már nem lehetett kérni.<sup>41</sup> 1928-ban újabb korlátozás lépett életbe, mely szerint tanácskozásképeséget csak

<sup>40</sup> *Pesti Napló*, 1936. május 14. 3.

<sup>41</sup> A nemzetgyűlés házszabályai. Budapest, 1924, 180–181.



Bethlen István miniszterelnök és Ernst Sándor népjóléti miniszter a képviselőház első ülésén. 1931. július 21.

a napirendre tűzött ügyek tárgyalásakor lehet kérni,<sup>42</sup> s a beszéd megkezdés előtt. Az illető képviselő ilyenkor megkezdte a beszédét, a házelnök közben intézkedett a folyosón lévő képviselők behívásáról, és ha a szükséges létszám láthatóan 5 perc múlva sem volt meg, akkor a szónokot félbeszakítva rendelte el a számlálást.<sup>43</sup> Ez a módszer nemcsak a tárgyalás folyamatosságát volt hivatott segíteni, de az ülések végi trükközést is megakadályozta. A képviselőnek ugyanis maximum negyedórával az ülés vége előtt joga volt beszédének az elhalasztását kérnie. Ha az illetőt valamivel korábban hívták szólásra, akkor előbb kérte a tanácskozásképeség megállapítását, majd – negyedórán belülre kerülve – beszédének az elhalasztását.

A szabálmódosítások a probléma részbeni kezelésére valóban megfeleltek, és – amint azt az alábbi táblázat adatai mutatják – elsősorban a szigorításoknak köszönhetően ritkábban fordult elő, hogy tanácskozásképtelenség miatt kellett az ülést megszakítani, bár magát a jelenséget megszüntetni soha nem sikerült.

<sup>42</sup> Ez azt jelentette, hogy a tanácskozásképeség megállapítását, csak a napirend szerinti ügy tárgyalásánál éppen soron következő szónok kérhette.

<sup>43</sup> Képviselőházi házszabályok, 1928. 79–80.

Ülésfelfüggesztések az 1924. és 1928. évi házszabályreformok által tagolva<sup>44</sup>

Időszak	Tanácskozásképtelenség miatt	Határozatképtelenség miatt
1920–1924	69	27
1924–1928	49	14
1928–1932	21	19

Persze itt bizonyos fokig látszatzamegoldásokról volt szó, hiszen a tömeges hiányzás attól, hogy hivatalosan nem lett rögzítve, még tény maradt, mellyel a kortársak, illetve mindenki, aki jelen volt az üléseken, tisztában lehetett. Móricz Zsigmond 1927 novemberében külön cikkben fejezte ki csodálkozását és döbbenetét az „üres terem” láttán,<sup>45</sup> a korabeli sajtótudósításokban pedig nem mulasztották el megemlíteni, ha kirívón kevesen voltak jelen az adott ülésen.<sup>46</sup>

Amíg a képviselők hiányzásaival szemben a Bethlen-kormány általában véve megértést mutatott, ez kevésbé érvényesült akkor, ha a hiányzás már az ülés megtartását veszélyeztette. Az 1928. évi házszabályokba ezért – új elemként – bekerült, hogy a házelnök kötelessége a hiányzó jegyző és/vagy a tárgy szerint esedékes előadó pótlása, utóbbiaknak pedig igazolniuk kell távolmaradásukat. Ilyenkor a jegyző esetében mindenképpen illetménye bizonyos részének elvonására kerül sor, amely rész ismétlődés esetén tovább emelkedik, előadónál pedig igazolatlan hiányzás esetén.<sup>47</sup>

Az ülések lebonyolítását – az említett feltételeken túl – további előírások és egyfajta kialakult szokásrend szabályozta. Eszerint a tanácskozás mindig az előző ülés jegyzőkönyvének hitelesítésével kezdődött, ami, bár a képviselők kezdeményezhettek róla vitát,<sup>48</sup> többnyire formális feladatot jelentett. Utána került sor az úgynevezett bejelentésekre, amikor az elnök a Ház működésével kapcsolatos információkat közölt a testülettel: kérvények, feliratok, meghívók beérkezéséről, köztörténeti eseményekről való megemlékezésekről, képviselőknek és a politikai élet vezetőinek esetleges el-

<sup>44</sup> Az adatokat nem a parlamenti ciklusokhoz, hanem – az összehasonlíthatóság érdekében – a házszabályreformokhoz igazodva csoportosítottuk, s így három, nagyjából hasonló időkeretű egység kialakítására került sor. Az adatok csak az ülések számát jelzik, amikor ülésfelfüggesztésre került sor az előírtnál alacsonyabb jelenlét miatt, tanácskozás- és határozatképeség megállapítására ennél természetesen jóval gyakrabban került sor.

<sup>45</sup> Móricz Zsigmond. *Riportok*. I. k. Budapest, 1989. Szépirodalmi, 635.

<sup>46</sup> Az 1929. március 18-i ülésen Flandorfer Ignác beszédét az elnökön kívül a miniszterelnök és négy képviselő hallgatta. *Pesti Napló*, 1929. márc. 19. 8.

<sup>47</sup> Házszabályok, 1928. 124.

<sup>48</sup> Ennek lebonyolítását a házszabályok rögzítették, nagyjából hasonló módon.

halálozásáról stb. Ilyenkor értesítette az elnök a képviselőket a valamely minisztérium részéről benyújtott törvényjavaslatokról, jelentésekről, 1927-től pedig a felsőház által letárgyalt és elfogadott javaslatokról, valamint határozatokról. Ha egy képviselőnek közérdekű témában halaszthatatlan mondanivalója volt, akkor azt napirend előtti bejelentés formájában tehetette meg. Mindezek után következhetett a tanácskozás fő tárgya, de a témák természetesen nem ötletszerűen, hanem az előző ülésen elfogadott napirend alapján kerültek tárgyalásra, melytől csak rendkívüli esetben, a Ház többségének a döntése alapján lehetett eltérni.<sup>49</sup> A tanácskozás végén kerülhetett sor a következő ülés napirendjének a megállapítására, ami politikai értelemben is fontos feladat volt, hiszen napi szinten ez tematizálta és szabályozta a Tisztelt Ház munkáját.<sup>50</sup> Sőt a parlamentáris gyakorlat szerint a napirend elfogadása vagy elutasítása a kormány léte szempontjából bizalmi kérdésnek számított. Általában a tárgyalás elején vagy végén történt az esedékes indítványok és interpellációk felolvasása, az erre a célra vezetett könyv alapján. A napirendi témák általában véve kitöltötték a tárgyalási időt, kivéve, ha a képviselőknek a miniszterekhez intézett kérdései – az interpellációk – voltak soron. A házszabályok szerint erre – elvileg – hetente kétszer kerülhetett sor, a napirendbe vett ügyek tárgyalása után.

A napirend mellett – látszólag meglepő módon – az ülések időtartamának és időpontjának a meghatározása is számottevő jelentőséggel bírt. Előbbire vonatkozóan az 1908. évi házszabályok csupán annyit rögzítettek, hogy azt a Ház maga állapítja meg, ami 1924-től úgy módosult, hogy az elnök javaslatára a képviselők határozzák meg, minden ülészak kezdetén.<sup>51</sup> Ennek megfelelően 1920-ban a képviselők a dél-előtti ülések mellett döntöttek, ami – feltéve, hogy időben elkezdtek – 10-től 14 óráig tartott. 1933. január 25-én – az új ülészak kezdetén – a házelnök javaslatára a képviselők áttették délutánra, ami rendszerint 16 órai kezdést jelentett.<sup>52</sup> A hivatalos indoklás szerint azért, hogy így a minisztereknek és a képviselőknek több idejük legyen napközben hivatali és egyéb ügyeik lebonyolítására. Az sem zárható ki azonban, hogy egyfajta propagandisztikus szempont is szerepet játszott a döntésben. A nemrégiben kormányra került Gömbös Gyula ugyanis állandóan hangoztatott reformtörekvései ellenére csak kevés érdemi eredménnyel tudott előállni, így az ülések kezdésének át-helyezését inkább egyfajta pótcselekvésnek lehet tekinteni,<sup>53</sup> amely érdemben nem javította a képviselőház munkavégzését. Bár korábban ellenzéki részről is hangzottak el efféle ötletek, utóbbiak most szinte egységesen, sőt eltúlzott hevességgel tiltakoz-

<sup>49</sup> Természetesen az elnöki bejelentésekre nemcsak az ülések elején, hanem a későbbiekben is sor kerülhetett.

<sup>50</sup> A kérdés olyannyira fontos volt, hogy a házszabályok szerint az ülést nem lehetett berekeszteni addig, amíg a képviselők nem fogadták el a következő ülés napirendjét.

<sup>51</sup> Képviselőházi házszabályok, 1908. 154. Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 132.

<sup>52</sup> KN 1931–1935. XIII. k. 10–13.

<sup>53</sup> Az efféle lépések más területeken sem álltak távol Gömböstől. Gergely: *Gömbös Gyula*. I. m. 268–271.



Zsitvay Tibor házelnök 1927-ben

tak, s a reform valóban nem lett hosszú életű. Röviddel Gömbös halála után, 1937 elején végérvényesen visszaállt a hagyományos rend.<sup>54</sup>

A napi négyórás ülés persze gyakran nem bizonyult elegendőnek ahhoz, hogy a képviselőház az ügyeket időben letárgyalja, azonban erre is volt megoldás. Az 1908. évi házszabályok lehetővé tették a tanácskozás egy órával való meghosszabbítását, valamint az úgynevezett sürgősségi tárgyalást, amikor már hat órára is ki lehetett bővíteni a tárgyalás idejét.<sup>55</sup> Az 1924. évi házszabály-módosításnak köszönhetően már 12 órás hosszabbításokat is lehetett javasolni, ami valóban extrém hosszúságú, napi 16 órás ülések bevezetésével járt együtt. Ez alól egyedül a költségvetési javaslatok tárgyalása jelentett kivételt, ahol 1924 végétől automatikusan 8 órás üléseket kellett tartani. Mivel a tanácskozás mihamarabbi lezárása rendszerint a kormányzat érdeke volt, kormánypárti képviselők álltak elő ilyen kérésekkel,<sup>56</sup> melynél azonban pontosan meg kellett jelölni, hogy mely tárgykörre kéri a hosszabbítást és hány órányit. A házelnök ilyenkor bejelentette az indítványt, majd – többnyire a következő ülésen – a plénum szavazott róla. Mivel a házszabályok nem tértek ki rá, így az a gyakorlat alakult ki, hogy egyazon témára vonatkozóan lehetett kérni többször is a tárgyalási idő megnövelését, sőt alkalmanként csökkentését. 1926 tavaszán Halász Móric kép-

<sup>54</sup> Ahogyan korábban, úgy most is a kezdeményezést a kormánypárt vállalta magára. KN 1935–1939. XI. k. 28.

<sup>55</sup> Az ülésidő kiszélesítése egy óránál hosszabb tartamra jogilag erősen vitatható volt 1920–1924 között, az 1908. évi házszabályok ugyanis a sürgősségi tárgyalást kizárólag az 1906–1910-es ciklusra tették lehetővé.

<sup>56</sup> Néha maga a miniszter kérte, de a betérjesztő személyére vonatkozóan megkötöttség nem volt.

viselő javaslatára a plénum megszavazta az esedékes költségvetés tárgyalási idejének négyórás növelését, majd – miután az egységes párt vezetői vélhetően rájöttek arra, hogy fölöslegesen nyújtották meg a vitát – ellenzéki tiltakozások közepette visszaállították az eredeti tárgyalási rendet.<sup>57</sup> A későbbiekben egyetlen kérdésben került sor újabb módosításra. Az 1939. évi reform magának a bevezetésnek a metódusát változtatta meg, oly módon, hogy a továbbiakban, ha valamelyik miniszter vagy az adott tárgy előadója kéri, akkor – a szavazást követően – még aznap életbe léptethető. Bár házszabályi megkötés nem volt, de a gyakorlat azt mutatta, hogy az üléssidő megnövelésére törvényjavaslatok esetében került sor. Mégpedig azon törvényjavaslatoknál, melyek a közvélemény fokozott érdeklődésére tarthattak számot, ami a képviselői felszólalások számában is megmutatkozott.

Üléshosszabbítások száma az egyes ciklusokban<sup>58</sup>

1920–22	13
1922–26	22
1927–31	13
1931–35	16
1935–39	14
1939–44	14

A megnövelt idejű ülések fő időszakát a két nemzetgyűlés jelentette, s bár az első időszak látszólag kilóg a sorból, de ott figyelembe kell venni, hogy a működési idő nagyjából fele a többi ciklusénak. Más megközelítésben az első nemzetgyűlésnél az üléseknek 22,86%-a, a másodiknak pedig 34,33%-a volt meghosszabbított, így, bár 1920–22 között is különösen sok alkalommal született döntés a tanácskozási idő kiterjesztéséről, de itt az időben megnövelt tanácskozások viszonylag hamar véget értek. Ellenben a második nemzetgyűlés volt az, amikor a kormánypárt kiemelkedően gyakran alkalmazta a tárgyalások gyorsításának eme módját. A későbbiekben az efféle kezdeményezések a parlamenti munka szerves részét alkották, de láthatóan visszaszorultak, melynek hátterében minden bizonnyal a házszabályreformoknak a beszédidőt korlátozó előírásai húzódhattak meg.

<sup>57</sup> NN 1922–1926. XLII. k. 256–257. és 320.

<sup>58</sup> A táblázat nem tartalmazza az egyazon tárgykörre vonatkozó többszöri változtatásokat, valamint a visszavont kérelmeket.

A parlament általában ünnep és vasárnap nem ülésezett, egyébként az elnöktől, illetve a képviselők akaratától függött, hogy pontosan mikor, mely napra hívják össze a testületet. Rövidebb, pár napos szünetet az elnök is kezdeményezhetett, de hosszabb távon az ülések elnapolásával lehetett megszakítani az intézmény működését. Kormányzóvá választásakor Horthy még nem kapott erre lehetőséget, az 1920. évi XVII. tc. viszont már biztosította részére, azzal a megkötéssel, hogy egy cikluson belül akárhányszor elnapolhatja a parlament üléseit, de egy alkalommal legfeljebb 30 napra.<sup>59</sup> 1933-ban azután egy újabb alkotmányreform keretében az államfő megkapta az elnapolás időbeli korlátozás nélküli jogát. A Ház üléseit maga a testület is elnapolhatta, de az előbbiétől lényegesen eltérő hatóerővel. Államfői elnapoláskor – ha az határozatlan időre szólt – az összehívást is kizárólag ő kezdeményezhette.<sup>60</sup> Házhatározat esetén más volt a helyzet. Ilyenkor az elnök saját elhatározásából, a kormány vagy a képviselők kívánságára megszakíthatta a szünetet. Sőt a házszabályok szerint, ha legalább 30, majd 1924-től 50 képviselő szóban vagy írásban jelezte felé említett szándékát, akkor az elnöknek záros határidőn belül kötelessége volt ülést hirdetni.<sup>61</sup>

Parlamenti ülések, 1920–1944<sup>62</sup>

	Ülések száma	Ülések havi átlaga	Elnapolások száma <sup>5</sup>
1920–22	315	13,1	6+1
1922–26	600	11,3	16+1
1927–31	516	9,9	13+0
1931–35	317	7,2	17+1
1935–39	395	9,4	20+1
1939–44	362	6,6	24+1

Az, hogy a törvényhozás mikor és milyen rendszerességgel ülésezett, látszólag pusztán technikai kérdésnek tűnhet, pedig annak hátterében komoly szervezeti és politikai megfontolások húzódtak meg. 1920 elején az országot még mindig a politikai berendezkedés kialakulatlansága jellemezte, valamint súlyos gazdasági és szociális

<sup>59</sup> Olasz: A kormányzói jogkör. I. m. 107. és 114.

<sup>60</sup> Mikó Imre: Az országgyűlés elnapolása közjogi megvilágításban. *Hitel*, 1943/7. 440–442.

<sup>61</sup> NN 1920–1922. I. k. 16. Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 167.

<sup>62</sup> Az adatok a parlamenti naplók alapján készültek.



A Simonyi-Semadam-kormány. 1920. március 25.

válság uralta. A nemzetgyűlésre így rengeteg tennivaló várt, s a testület nagy agilitással, lelkesedéssel és tettvágygal kezdte meg tevékenységét. Az persze túlzás, hogy a Tisztelt Ház minden percet és napot kihasználva állandóan tanácskozott volna, de az adatok arra utalnak, hogy a parlament munkatempója rendkívül intenzív volt. Az ülések elnapolására viszonylag kevés alkalommal került sor, ha mégis előfordult ilyen eset, akkor az csak néhány hétig, legfeljebb egy hónapig tartott. Még ilyenkor is többször előfordult, hogy a honatyák, illetve egy részük nem bírta kivárni a szünet végét, és kezdeményezte a testület idő előtti összehívását. 1920. április 29-én Simonyi-Semadam Sándor miniszterelnök kérte az elnapolást május 26-ig, arra hivatkozva, hogy a kormány tagjainak számos és sürgős megoldásra váró feladata van, melyeket nem tudnak megfelelően ellátni, ha idejük nagy részét a Házban kell tölteniük. Simonyi-Semadam, látva, hogy kérése meglehetősen negatív visszhangot váltott ki a honatyák körében, abba is belement, hogy az elnapolás idejét május 17-ig csökkentse.<sup>63</sup> A képviselők sebtiben meg is szavazták, de május 10-re – úgymond halasztást nem tűrő ügyek miatt – mégis újra összehívták a nemzetgyűlést.<sup>64</sup> 1921. november elején a törvényhozás – politikai okok miatt – arra kényszerült, hogy gyorsan letárgyalja IV. Károly és a Habsburg-ház trónfosztását kimondó törvényjavaslatot, még hozzá úgy,

<sup>63</sup> NN 1920–1922. II. k. 376–378.

<sup>64</sup> Uo. 402.

hogy még november 6-án, azaz vasárnap is tanácskozott.<sup>65</sup> A javaslat elfogadása után sor került az ülések határozatlan időre szóló elnapolására, de a legitimista ellenzék pár héttel később – az általános kül- és belpolitikai helyzet megvitatása ürügyén – a nemzetgyűlés újbóli összehívására kényszerítette az elnökséget. A képviselők nyári szünetet sem engedélyeztek maguknak, 1920 júliusában például hat, augusztusban húsz ülésre került sor. A mondottakból következően nem meglepő, hogy az egész korszakban az első nemzetgyűlés ülésezett a leggyakrabban.

Az első három ciklus havi átlagszámai alapján úgy tűnhet, hogy a húszas években a parlament tevékenysége fokozatosan csökkent. A változást ebben az esetben egyértelműen a Bethlen-kormányhoz lehet kötni, nem véletlenül. Bethlen István kormányra kerülése döntő fordulatot jelentett abban az értelemben, hogy a miniszterelnök és a mögötte álló Egységes Párt – helyzetéből következően – a politikai viták csökkentésében, a sima lefolyású, minél kevesebb konfliktussal járó törvényhozói munkában volt érdekelt, ami egyebek mellett az ülések erőteljes megritkulását hozta magával. Az érem másik oldalaként az ellenzék különböző irányzatai arra törekedtek, hogy az ülések gyakoriak legyenek, kiélezett és minél keményebb összecsapásokat hozzanak. Igaz, a pozicionális megközelítésen túl, Bethlentől elvi okokból is távol állt az agilis és harcias ellenzéki politikus típusa. Számára az állandó ülésezés a századelő parlamenti életének negatív jelenségeivel, a meddő, terméketlen, mégis szenvedélyes obstrukciós vitákkal állt összefüggésben. Felfogása szerint az ország közhangulatát és a parlament munkaképességét rontják az állandó és kemény küzdelemmel járó pártharcok.

Miniszterelnöksége kezdetén Bethlen nem volt abban a helyzetben, hogy elképzeléseinek érvényt szerezzen. Mindenekelőtt az 1922. évi választásokig olyan törvényhozással és kormánypárttal kellett együttműködnie, melynek összetételére és működésére csupán korlátozott befolyással bírt. Ennek megfelelően a második nemzetgyűlés első időszaka sokban hasonlított a korábbi évekre: gyakori, éles és hosszú vitákkal, személyeskedő polémiákkal tarkított ülésekre került sor. Bár a kormány, illetve a házelnökség többször kezdeményezett elnapolást, de azok viszonylag rövid ideig tartottak és akkor is állandóan fenyegetett annak a lehetősége, hogy az ellenzéki képviselők kérjék a Ház összehívását. Ennek a sziszifuszi küzdelemnek a jeleként Bethlen 1923. április végétől egy hónapra elnapoltatta az üléseket, mivel a kormánynak nagy jelentőségű tárgyalásokat kellett folytatnia a Jótételei Bizottsággal, majd három héten belül két újabb elnapolásra került sor azzal az indokkal, miszerint időt kell adni az illetékes tényezőknek arra, hogy tájékoztatni tudják a politikai élet résztvevőit a tárgyalások eredményeiről.<sup>66</sup>

<sup>65</sup> NN 1920–1922. XIII. k. 164. Szabó István: Az 1921. évi trónfosztás közjogi jellegzetességei. In: *Jogtörténeti tanulmányok VIII.* k. Szerk.: Béli Gábor – Kajtár István – Szekeres Róbert. Pécs, 2005, Pécsi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar, 519–529.

<sup>66</sup> Ennek megfelelően háromszor volt szünet a nemzetgyűlés munkájában: 1923. április 29. – május 23., május 24–29. végül május 31. – június 5. között.

Az egységes párti vezetés már 1923 elején próbálkozott az ülések számának csökkentésével, ami a heti négy – keddtől péntekig tartó – ülésnap bevezetését jelentette, de csak 1925-től sikerült tartóssá tenni ezt a szisztémát. A keddtől péntekig tartó ülésezést a kormánypártiak egyebek mellett azzal indokolták, hogy így a vidéki képviselőknek könnyebb lesz a kapcsolattartás kerületük választóközönségével. Minden ülésnap elején rögzítve lett, hogy a szerdai és a szombati alkalmakkor kerülhet sor az interpellációkra. Az új metódus azonban azt jelentette, hogy a továbbiakban az ellenzék számára különösen fontos interpellációs alkalmak gyakorlatilag heti egy napra korlátozódnak. Megnehezült a parlamenthez beérkező kérvények tárgyalása is, miután ennek időpontjául a korszak összes házszabálya a szombati napot jelölte meg.

1924-ben első alkalommal került sor hosszabb nyári szünetre, s a későbbiekben a képviselők minden évben hosszú szabadságot kaptak. A törvényhozás rendszerint június végén, július elején – lényegében az esedékes költségvetés tető alá hozása után – átmenetileg befejezte munkáját és a következő ülésre csak októberben került sor.<sup>67</sup> Az 1924 végén keresztülvitt házszabályreform – többek között – az addigi 30 helyett 50 főben határozta meg azt a minimális létszámot, amikor a képviselők kötelező erővel kérhetik az elnökségtől a testület újbóli összehívását. A létszám felemelése egyértelműen kormányzati érdekeket szolgált és tudatos számítás eredménye volt. Az adott párterőviszonyok mellett – figyelembe véve a nemzetgyűlés pártjainak erejét és politikai megosztottságát – minimálisra csökkent az esélye annak, hogy az ellenzéki erők egy elnapolás esetén sikerrel kérhessék a tanácskozással folytatását. Jellemző módon 1922–24 között a baloldali és legitimista politikusok ilyen irányú akciója négy alkalommal zárult sikerrel, a házszabályok szigorítása után Bethlennek már lényegében véve nem kellett tartania efféle meglepetéstől: miniszterelnöksége további időszakában egyetlen ilyen eset sem fordult elő. Itt egyébként nemcsak arról volt szó, hogy tanácskozzon-e a testület, vagy sem. Ha ugyanis a szünet megszakítása a képviselők kérésére történt, akkor az összehívást kezdeményezők a tanácskozás témáját is meghatározhatták, tehát olyan helyzet alakult ki, hogy bizonyos fokig nem a kormány, hanem az ellenzék tematizálta az ülést.<sup>68</sup>

A mondottakból következően 1925-re alakult ki a bethleni politika által kívánatosnak tartott parlamenti munkaritmus, amelyet a kormány irányító szerepének érvényesülése és az ülések erőteljes ritkulása jellemezett. Az ellenzéki politikusok rendszerint küzdöttek minden elnapolási kísérlet ellen. 1926. június 25-én több baloldali képviselő tiltakozott a várható több hónapos szünet ellen és sürgős elintézkedést igénylő szociális feladatokra hivatkozva amellet érvelt, hogy a testület már augusztusban folytassa a munkáját.<sup>69</sup> Ez a küzdelem azonban, bár időnként kellemetlen helyzetbe

<sup>67</sup> 1934-ben például a képviselőház június 26-a és október 23-a között nem ülésezett.

<sup>68</sup> A házszabályok ugyanis kötelezően előírták, hogy az összehívást kezdeményező képviselőknek azt is meg kell jelölniük, hogy milyen konkrét kérdéssről kívánnak tanácskozni.

<sup>69</sup> NN 1922–1926. XLV. k. 270–274.

hozta az Egységes Pártot, alapvetően eredménytelen volt és a második nemzetgyűlés végére kialakult szisztéma uralta a következő, 1927–31-es országgyűlési ciklust is. Igaz, arról nem lehet beszélni, hogy a kormányzat végig mereven ragaszkodott volna az általa kialakított keretekhez. Időnként meg-megtört a kedd–pénteki munkaritmus és néha szombati ülésekre is sor került. Ugyanakkor a kormányzat kevés rugalmasságot mutatott a szociáldemokraták azon visszatérő kérése iránt, hogy ne kerüljön sor ülésre május 1-jén, mivel ez a nap a baloldali munkásmozgalom hagyományos ünnepe, ezért a frakciójuk aznap nem tud, de nem is akar részt venni a törvényhozás munkájában. Ha tehát a május 1-je hétköznapra esett, akkor rendszerint tartottak is ülést.

A parlament munkarendje a gazdasági válság éveiben borult fel valamelyest. 1931. június 6-án a képviselőház szokás szerint befejezte munkáját, de a honatyák nem vonulhattak el nyári szabadságukra, mert a parlament idő előtti feloszlata következett. A választásokat követően az új testület július 20-án meg is kezdte tevékenységét, s a helyzet szokatlanságát fokozta, hogy augusztusban kormányváltásra került sor. Az új miniszterelnök, Károlyi Gyula azonban láthatóan nem kívánta azzal nehezíteni a pozícióját, hogy hosszas politikai harcokba bocsátkozzon. Rögtön kormányfői bemutatkozó beszéde után bő két hónapra elnapoltatta az üléseket,<sup>70</sup> s a későbbiekben is szívesen nyúlt ehhez az eszközhöz. Kormányfősége alatt – 1931 augusztusa és 1932 októbere között – összesen öt alkalommal került sor elnapolásra, melynek következtében a Tisztelt Ház megszakításokkal ugyan, de körülbelül féléves szünetre kényszerült. Igaz, a küzdelem immár kétoldalú volt. Miután az 1931-es választásokon az Egységes Párt mandátumainak száma valamelyest visszaesett, így az ellenzék két alkalommal is elérte a testület rendkívüli összehívását.<sup>71</sup>

A viszonyok Károlyi lemondását követően, Gömbös kormányfősége alatt kanyarodtak vissza a megszokott körülményekhez az ülések gyakoriságát és időbeli tagolását illetően egyaránt. Bár a statisztikai adatok szerint az 1931–35-ös ciklusban valamelyest csökkent az ülések száma, de ez a csökkenés még a Károlyi-érának volt köszönhető.<sup>72</sup>

A harmincas évek második felében Darányi Kálmán, majd az őt követő Imrédy Béla kormányfősége alatt nem következett be érdemi módosulás. Bár a második világháború kitörése, majd Magyarország háborús részvétele éppen szolgáltatót volna indokolt az ülések ritkítására, de sem a Teleki-, sem a Bárdossy-kormány nem folyamodott ehhez a módszerhez. Gyökeres változás csak a Bárdossy-t követő Kállay Miklós miniszterelnöksége alatt következett be. Kormányfősége első időszaka még a szokásos parlamenti munkaritmusban telt el, 1942 végére azonban Kállay úgy ítélte meg, hogy azzal a képviselőházzal, melyben a különböző jobboldali radikális irányzatok megha-

<sup>70</sup> KN 1931–1935. I. k. 405.

<sup>71</sup> KN 1931–1935. IV. k. 73. és XI. k. 1.

<sup>72</sup> Jellemző módon a kormánypárti Bárczay Ferenc indítványára döntöttek így a honatyák. KN 1935–1939. XI. k. 28.

tározó szerephez jutottak, nem érdemes együttműködést színelnie. Részben a Ház döntése, részben a kormányzó közreműködése révén sorozatos és példátlanul hosszú idejű elnapolásokat sikerült keresztülvinnie. A testület 1942. december vége és 1943 áprilisa között tartotta az első nagyobb szünetet,<sup>73</sup> azután május elejétől október végéig került sor a következőre.<sup>74</sup> Októbertől decemberig viszonylag aktív tevékenység jellemezte a képviselőházat, melynek részeként sikerült tető alá hozni a következő évi költségvetést. December végén azután jött a szokásos elnapolás, majd – rövid működés után – 1944. január 25-én a következő.<sup>75</sup> Eredetileg március 20-ra kívánták újra összehívni az országgyűlést, de nem politikai, inkább reprezentatív okokból, Kossuth halálának 50. évfordulója kapcsán.<sup>76</sup> Kérdés persze, hogy Kállay meddig akarta, tudta volna folytatni ezt a szokatlan taktikát, Magyarország 1944. március 19-én bekövetkező német megszállása azonban alapvetően új helyzetet eredményezett.

<sup>73</sup> KN 1939–1944. XVI. k. 602.

<sup>74</sup> Kállay szerint azért kellett a kormányzóval elnapoltatni az üléseket, mivel várható volt, hogy egyes szélsőjobboldali politikusok kényes témákat fognak előhozni és „ami a parlamentben hangzott el, annak a nyilvánosságát nem lehetett megakadályozni”. A kormányfő ekkor és általában véve is leginkább az interpellációs napoktól tartott. Kállay Miklós: *Magyarország miniszterelnöke voltam*. Budapest, 1991. Európa – História, I. k. 215–218. és 251–255.

<sup>75</sup> KN 1939–1944. XIX. k. 223. és 232.

<sup>76</sup> Mt. jegyzőkönyvek, 1944. február 8. 1.



Kornis Gyula, a képviselőház elnökének bemutatkozása. 1938. május 20.

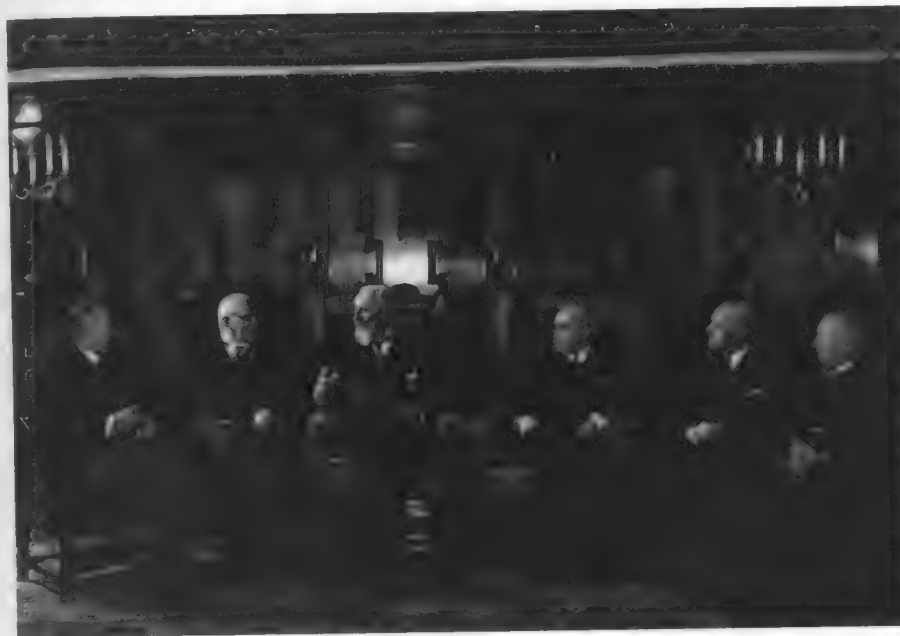
## II. 3.

### [140] + A TISZTIKAR

A nemzetgyűlésnek, majd képviselőháznak a tisztikarát a házelnök, az alelnökök, a háznagy és a jegyzők alkották. Tevékenységük kereteit először az 1920 februárjában életbe léptetett, 1908. évi házszabályok határozták meg, melyek alapelemei a későbbi reformok során is csupán korlátozott mértékben változtak. A széles feladatkörrel bíró elnöknek<sup>77</sup> kellett nyilvántartania a Ház tagjait, elhalálozás vagy lemondás esetén kezdeményezni a megüresedett helyek pótlását. Jegyzéket kellett vezetnie azokról, akik valamilyen kényszerű ok – kiküldetés, betegség stb. – miatt vannak távol. Tizenöt napi tartó eltávozásra az elnök, azon túl a testület adhatott engedélyt. Megnyitotta, valamint feloszlatta az ülést, továbbá megjelölte a következő ülés időpontját és javaslatot tett annak napirendjére. Bár az ülések nyilvánosak voltak, valamelyik miniszternek, a képviselők egy részének a kívánságára, vagy személyes döntés alapján zárt ülés elrendelését kérhette. Akkor, ha az üléseket a Ház maga napolta el, saját elhatározásából vagy miniszteri kívánságra bármikor összehívhatta, ha azonban a képviselők kérték ezt, akkor kötelessége volt megtenni.

Átvette a beérkezett beadványokat, kérvényeket és azokról – elnöki bejelentés formájában – tájékoztatta a testületet. Ha valamelyik honatya a kitűzött tárgytól eltérő témában kívánt szólni – napirend előtti felszólalás vagy sürgős interpelláció keretében – előbb az elnöktől kellett engedélyt kérnie, s ha utóbbi a kérést elutasította, a döntés a testület kezében volt. Vezette a tanácskozásokat: ebbeli minőségében szólította a beszédre jelentkező törvényhozókat, feltette a kérdést és kimondta a határozatot. Gondoskodott a rend és fegyelem betartásáról, arról, hogy az ülések lefolyása a házszabályoknak megfelelően történjen. Ha a tagok olyan nagy számban hiányoztak, melynek következtében az ülés tanácskozás-, illetve határozatképtelenné vált, gondoskodnia kellett a minimálisan szükséges számú honatya jelenlétéről. A hiányzó képviselőkkel szemben az előírásoknak megfelelően el kellett járnia. Amikor egy képviselő magatartásával zavarta az ülés menetét, az illetőt rendreutasíthatta,

<sup>77</sup> Képviselőházi házszabályok, 1908. 184–196.



Apponyi Albert utolsó Magyarországon készült fotója, 1932. Körülötte a képviselőház korábbi elnökei

folytatólagos rendzavarás esetén pedig kezdeményezhette a mentelmi bizottság elé utalását. Ha egy felszólalás valamilyen formában sértette a házszabályokat – a képviselő olvasta a beszédét vagy eltért a tárgytól –, figyelmeztette az illetőt, majd kétszeri figyelmeztetés után megvonhatta tőle a szót. Közérkölcsiséget, a Ház tekintélyét sértő, társadalmi osztály, felekezet stb. elleni gyűlöletre izgató kifejezés elhangzása esetén pedig nemcsak rendreutasíthatta, hanem már első alkalommal a szót is megvonhatta a magáról megfélemlített képviselőtől. Ismétlés esetén viszont feltétlen szómegvonás járt a renitens honatyanak.<sup>78</sup> Az ülést 5–10 percre bármikor, folytonos „lármá és nyugtalanság esetén” pedig hosszabb időre is – legfeljebb egy órára – felfüggeszthette. Amennyiben a karzaton helyet foglaló személy(ek) részéről történt rendzavarás, őket is figyelmeztethette, sőt megfenyíthette. Végso rendszabályként az érintetteket – legyen szó törvényhozóról vagy a karzaton helyet foglalóról – a parlamenti őrség segítségével kivezethette.<sup>79</sup>

Annak érdekében, hogy a házelnök feladatainak ellátásához kellő súllyal és tekintéllyel rendelkezzen, a házszabályok igyekeztek kivonni személyét a parlamenti

<sup>78</sup> Ezek az előírások nem az elnöki jogkörnél, hanem a tanácskozási rendnél kaptak helyet a házszabályokban. Képviselőházi házszabályok, 1908. 164–165.

<sup>79</sup> Ilyen esetben döntését a Ház többségével utólag jóvá kell hagyatnia. 1912: LXVII. tc. 1. §.

küzdelmekből. Intézkedéseit a képviselők nem teheték vita tárgyává. A tanácskozási rend és az előírások betartása érdekében bármikor szólhatott, ha azonban a napirenden lévő tárgyhöz kapcsolódva kívánta álláspontját kifejteni, akkor székét át kellett adnia az egyik alelnöknek és a „tárgy bevégeztéig” nem foglalhatta el ismét.<sup>80</sup> Ebbe a vonulatba illeszkedve csak szavazategyenlőség esetén kellett voksolnia.

Bár az elnök fő feladatát a parlamenti munka folyamatosságának, zavartalanságának a biztosítása jelentette, mellette egyéb adminisztratív, hivatalvezetői teendői is voltak. Egyes esetekben javaslatot tehetett a megüresedő állások betöltésére, más helyeknél kinevezési joga volt, végső fokon pedig ő volt az előjárója a törvényhozás összes alkalmazottjának, illetve tisztviselőjének és – bizonyos korlátok között – fegyelmi jogkörrel rendelkezett felettük.<sup>81</sup> A képviselői tiszteletdíjakat is csak az elnök ellenjegyzésével lehetett folyósítani az érintetteknek. Munkáját külön apparátus (elnöki hivatal) segítette és tevékenysége a parlamenti szünetek ideje alatt is tartott. Az elnököt teendőinek akadályoztatása esetén a két alelnök valamelyike helyettesítette. Ők önálló hatalmi jogosítványokkal nem rendelkeztek. Az, hogy mikor, milyen mértékben kellett a házelnököt helyettesíteniük, kizárólag az utóbbi akaratán múlt.

Az elnök legfőbb segítője az adminisztrációs feladatok ellátásában a háznagy volt.<sup>82</sup> A hozzá rendelt hivatali személyzet segítségével vett részt a parlament működésének biztosításában. Felügyelt a Ház épületeire, berendezésére, ingóságaira, azokról leltárt vezetett, valamint gondoskodott a plenáris ülésterem és a bizottsági helyiségek felszereléséről. Nyilvántartotta a képviselők lakását, ellenőrizte az ülések kihirdetését. Gondoskodott a hivatalos iratoknak és nyomtatványoknak a képviselők közötti szétosztásáról, felügyelt a karzatokra, kiosztotta a belépőjegyeket, támogatta az elnököt a rend fenntartásában. Működése a szünetek ideje alatt, sőt a Ház feloszlata után is tartott, melyről utóbb – a plénumnak – jelentést kellett tennie.

A házszabály minimálisan hat jegyző meglétét írta elő, hozzátéve, hogy számukat a testület szükség szerint szaporíthatja. A jegyzők legfőbb feladata a jegyzőkönyv szerkesztése, az üléseken pedig az iratok felolvasása, a felszólalni akarók regisztrálása, és a szavazatok összesámlálása lett, így – ebből következően – jelenlétük nélkülözhetetlen volt a tanácskozások lebonyolításához.<sup>83</sup>

Minden ciklus elején a képviselők titkos szavazással megválasztották soraik közül a Ház tisztviselőit. A házszabályok szerint ehhez a tagok többségének a jelenléte szükségeltetett. Az elnök esetében általános többségre volt szükség, ha ez hiányzott, akkor a két legtöbb szavazatot kapott személy részvételével meg kellett ismételni a

<sup>80</sup> Költségvetési vitánál – enyhébb szabályozást alkalmazva – már az adott kérdésre vonatkozó határozat kimondása után visszamehetett az elnöki pulpitusra. Házszabályok, 1908. 188.

<sup>81</sup> Kisebb fegyelmi ügyekben egyedül az elnök, súlyosabb esetekben pedig egy, az ő vezetése alatt álló, öttagú fegyelmi tanács volt illetékes.

<sup>82</sup> Képviselőházi házszabályok, 1908. 199–201.

<sup>83</sup> Képviselőházi házszabályok, 1908. 197–199.



Nagy Emil országgyűlési képviselő beszélget Pesthy Pállal és a mellette ülő Putnoky Móric háznaggyal.  
1937. március

szavazást. Hasonló módon történt a két alelnök és a háznagy megválasztása, a jegyzőknél annyi módosítással, hogy itt viszonylagos többség is elegendő volt a pozíció elnyeréséhez. Az elnök megbízatása a ciklus egész tartalmára, a többieké viszont csak egy-egy ülészakra szólt. Munkájukért cserébe a tisztikarnak – a képviselői tiszteletdíjon felül – változó mértékben ugyan, de külön díjazás járt.

A háznagy tevékenysége viszonylag jól behatárolt keretek között mozgott. Tevékenysége nem volt téma a Ház ülésein, a korszak házszabályreformjai – némi csökkenésen túl – nem változtattak érdemben a jogkörén. Mivel az elnök segítőjeként tevékenységének volt némi politikai jelentősége, a poszt betöltéséhez a mindenkori kormánypártok egyértelműen ragaszkodtak: 1920 és 1922 között a kisgazdapárti Lukovich Aladár töltötte be, azt követően 1931-ig Karafiáth Jenő, majd 1931–1944 között Putnoky Móric. (Utóbbi kettő az Egységes Párt részéről.) A szűk névsor látványosan mutatja, hogy olyanokat választottak meg a posztra, akik pártjuk megbízható tagjai voltak, de komolyabb politikai szerepet nem vittek.<sup>84</sup> Mivel a feladatok eredményes ellátásánál sokat számított a gyakorlat és a tapasztalat, ezért a háznagyok személye igen ritkán cserélődött.

<sup>84</sup> Karafiáth Jenő annyiban tér el a fenti képtől, hogy több fontos pozíciót is betöltött, de csak később, a háznagyi hivatal ellátása után.

Alapvetően más volt a helyzet a jegyzők esetében. Korlátozott politikai súlyuk, valamint nagy számuk következtében kormányzati oldalról soha nem törekedtek kizárólagosságra: a posztok betöltése mindig előzetes pártközi tárgyalásokon dőlt el, alapvetően a parlamenti erőviszonyok alapján. Már 1920 elején hét jegyzőt választottak a honatyák, melyből három-három jutott a két nagy pártnak, a kisgazdáknak és a keresztény oldalknak, egy pedig a kicsiny liberális-demokrata csoportnak.<sup>85</sup> A későbbiekben Bethlen – kormányfősége idején – késznek mutatkozott számuk radikális növelésére, annak érdekében, hogy több kisebb irányzat is pozícióhoz juthasson. 1922-ben nyolc, 1927-ben és 1931-ben tíz jegyző választására került sor, oly módon, hogy a helyek többségét mindig az Egységes Párt kapta meg, a fennmaradó részt pedig megosztották a többi parlamenti párt között, ami a Bethlen-érában a baloldalt és a különböző keresztény pártokat jelentette. Ennek kapcsán a miniszterelnök – érdekes módon – leginkább a liberális-demokrata irányzat felé mutatott kompromisszum-készséget. 1926 őszén – röviddel a parlament feloszlatása előtt – éppen azért került sor az addigi nyolc mellett még egy jegyző megválasztására, hogy a testületben a polgári baloldal is képviselthez jusson.<sup>86</sup> 1927 elején ugyan az Egyesült Balpárt nem fogadta el a részére felajánlott helyet, amikor azonban a következő ülészak elején megmondolták magukat, a kormánypárt rögtön megszavazta jegyzőjelöltjüket. Az 1930-as évek bizonyos változást hoztak a pozíciók elosztása terén. A jegyzők száma továbbra is magas maradt (kilenc fő), ám abban a hagyományos baloldal képvisellete – összefüggésben azzal, hogy a parlamenti mandátumok megoszlásában erőteljes átalakulás következett be – fokozatosan megszűnt. Az 1935-ös választásokat követően a liberális-demokraták, négy évvel később pedig a szociáldemokraták veszítették el addigi helyüket a jegyzői karban.<sup>87</sup> Ugyanakkor a kormányzat nagy hangsúlyt helyezett a visszacsatolt területek képviseletének a biztosítására, ezért 1939-ben a felvidéki és a kárpátaljai képviselőcsoport is kapott egy-egy jegyzői posztot.

Bár a jegyzői feladatok ellátása nem igényelt különösebben nagy erőfeszítést vagy képességeket, bizonyos figyelemre és pontosságra szükség volt, melynek hiánya zavart okozhatott a tárgyalás menetében. Az 1926. október 21-i ülésen a polgári baloldali Pakots József jelezte az egyik jegyzőnél, hogy szólni kíván a napirend tárgyalásánál, de nem kapott lehetőséget az elnöktől, arra hivatkozva, hogy senki nem iratkozott

fel szólásra. Utóbb kiderült a tévedés és az érintett jegyző bocsánatot kért.<sup>88</sup> Jóllehet az ilyen jellegű kellemetlen esetek ritkák fordultak elő, a jegyzők munkavégzésével – főleg az első időkben – rendszeresen gondok voltak. A képviselők különösen gyakori hiányzásait vetették a szemükre. 1921. június 2-án egy időre fel kellett függeszteni az ülést, mert egyikük sem volt ott, 1922. január végén pedig az egyik képviselő szóvá tette, hogy egész nap csak egyetlen jegyző volt jelen, mire az elnök jelezte, hogy jegyzőhiány miatt hajsál híján nem tudták elkezdni a tanácskozást.<sup>89</sup> Közszájon forgott a honatyák körében az a történet, miszerint – állítólag – Rakovszky István házelnök fél év után odament az egyik notórius hiányzóhoz és bemutatkozott neki.<sup>90</sup> A jegyzők emellett azzal is könnyítettek munkájukon, hogy a házszabályoktól eltérően rendszeresen a titkárnókkal csináltatták meg az ülések jegyzőkönyveit, melyek gyakran így is késve készültek el.<sup>91</sup> A problémán segítő 1928 végétől az új házszabályok külön kitértek a kérdésre. Rögzítették, hogy a házelnök feladata szükség esetén gondoskodni a soron következő jegyző helyettesítéséről: az igazolatlanul távol maradókkal szemben pedig szankciókat írt elő.<sup>92</sup> Ennek ellenére a képviselők körében a jegyzői munka változatlanul nem örvendett különösebb megbecsülésnek és tiszteletnek.

A tisztviselők közül a kulcsszerep természetesen az elnöké volt, aki – az általános gyakorlathoz igazodva – jelentős befolyást gyakorolt a törvényhozás „belső működési és szervezeti rendjére”.<sup>93</sup> Személyének kiválasztása, jogköre, valamint annak gyakorlati érvényesítése persze nagymértékben függött a politikai környezettől. 1920 elején a két alelnöki és az elnöki poszt betöltése a Kisgazdapárt és a KNEP előzetes tárgyalásain dőlt el, melynek következtében a testület február 18-án a keresztény párti Rakovszky Istvánt választotta meg házelnöknek. Ekkor sok olyan személy ült a parlament padsoraiban, akik igen aktívan, vehemens, nemegyszer kifejezetten durva stílusban politizáltak, kevésbé ismerték a képviselői magatartásra vonatkozó előírásokat, vagy egyszerűen figyelmen kívül hagyták azokat. Ilyen körülmények között olyan elnökre volt szükség, aki jól ismeri a házszabályokat, tapasztalatánál és tekintélyénél fogva helyt tud állni az időnként ugyancsak viharos üléseken, lehetőség szerint pártatlanul, de nem autokrata módon vezeti az üléseket. Rakovszky pedig alapvetően ilyennek bizonyult. A megválasztását követő szokásos bemutatkozó beszédében az igazságosságra, a pártatlanságra, az eltérő nézetek tiszteletben tartására helyezte a hangsúlyt,

<sup>85</sup> A nemzetgyűlés két nagy pártjának tagjai elfogadták ugyan a parlamenti gyakorlatot a jegyzői helyek megosztásáról, de – jelezni kívánván ellenérzéseiket – a polgári baloldal jelöltjénél nem szavaztak. Így azután amíg a kisgazda és keresztény párti jegyzőket jóval százon felüli szavazattal választották meg, addig a nemzeti demokrata párti Bródy Ernő csak 27 voksot kapott. NN 1920–1922. I. k. 14.

<sup>86</sup> NN 1922–1926. XLVI. k. 179. és 247. A következő ciklus elején, amikor egyes ellenzéki politikusok sokallták a tíz jegyzőt, Bethlen úgy reagált, hogy ő kevesebbel is megelégszik, de akkor a polgári ellenzék nem kap egy helyet sem. KN 1927–1931. I. k. 14.

<sup>87</sup> A régi baloldal kikerülését némileg ellensúlyozandó a kormányzat úgy rendezte, hogy a Nyilaskeresztes Párt ugyanúgy egy helyet kapjon, mint a Független Kisgazdapárt, holott az előbbi közel háromszor annyi mandátummal rendelkezett.

<sup>88</sup> NN 1922–1926. XLV. k. 339.

<sup>89</sup> A bevett gyakorlat alapján, ha egy törvényjavaslat tárgyalása volt napirenden, akkor háromnak kellett jelen lennie: egyik vezettet a jegyzőkönyvet, a másik kettő pedig – ellenzéki és kormánypárti részről – a szólásra jelentkezők adminisztrációját végezte.

<sup>90</sup> KN 1927–1931. I. k. 13.

<sup>91</sup> Scitovszky Béla házelnök 1925 elején írásban jelezte erre vonatkozó kritikáját az érintetteknek, hozzátéve, hogy az ülészak kezdetén a jegyzők „nem nyújtottak alkalmat a közvetlen tanácskozásra”. MNL–OL K 2. 754. csomó. B XII. Scitovszky Béla 1925. január 2-i felhívása.

<sup>92</sup> Képviselőházi házszabályok, 1928. 124.

<sup>93</sup> Pesti: Az újkori... I. m. 95.

s felfogására jellemző módon az elnöki székre „a közszabadságok legutolsó menhelye”-ként tekintett.<sup>94</sup> A keresztény tábor egyik legmarkánsabbnak tartott egyénisége nagy energiával és munkabírással látta el a feladatát és a házszabályok terén is rendre alapos tudásról tett tanúbizonyságot. Jellemző módon később ellenzéki politikusok is igazságszolgáltatást és jogszerű tevékenységét emelték ki.<sup>95</sup> A fentiekből következően rendszerint maga vezette az üléseket, és a pulpitust csak ritkán adta át valamelyik helyettesének. Ugyanakkor kevésbé simulékony természete, illetve kötődése a legitimista irányzathoz többször juttatta őt konfliktushelyzetekbe, különösen a kiskazda irányzat agilis politikusával, Drozdy Győzővel keveredett éles vitába.<sup>96</sup>

Viszonylag korán, 1921. július 29-én lemondott posztjáról, miután elvesztette a kormányzat támogatását. Utódja a Kiskazdapárt egyik vezéralakja, Gaál Gaszton lett, aki számos tekintetben elődjéhez hasonlóan fogta fel a feladatát. Bár jelezte, hogy mindenfajta „forradalmi destrukcióval” határozottan szembeszáll, önmagát a régi parlamenti hagyományok folytatójának tekintette, hozzátéve, hogy „a szabályok alkalmazásában a legliberálisabban kívánunk eljárni”.<sup>97</sup> Gaál – Rakovszkyhoz hasonlóan – nem volt „könnyű ember”, de adott esetben az önbírálatra is hajlandóságot mutatott. 1922 júniusában a nemzetgyűlés újabb ciklusának kezdetekor nem engedte meg az egyik szociáldemokrata politikusnak, hogy olvassa pártja deklarációját, majd utóbb bocsánatot kért, elismerve, hogy a hagyomány alapján ez bevett gyakorlat volt.<sup>98</sup> Láthatóan bírta pártja és a kormány támogatását, így rövid időn belül kétszer is megerősítették pozíciójában: előbb 1922 januárjában, amikor botrányszagú konfliktusba keveredett a legitimista ellenzék egyik heves vérmérsékletű politikusával, Beniczky Ödönnel,<sup>99</sup> majd ugyanezen év júniusában, a második nemzetgyűlés megalakulása-kor. Gaál azonban nem tudta magát sokáig távol tartani a politikai harcoktól: a kormány földadójavaslatára elleni tiltakozásul augusztusban lemondott a házelnökségről és a kormánypártból is kilépett.<sup>100</sup>

Bethlen Istvánnak, bár közel másfél évvel korábban foglalta el a kormányfői széket, csak most, Gaál Gaszton lemondása után nyílt meg a lehetősége arra, hogy a törvényhozás vezetését a saját elképzelései szerint formálja át. Az a gyakorlat persze

<sup>94</sup> NN 1920–1922. I. k. 14–15.

<sup>95</sup> Lásd különösen a liberális-demokrata Ugron Gábor felszólalását. NN 1920–1922. XII. k. 242.

<sup>96</sup> Lásd többek között: NN 1920–1922. II. k. 233–239. és IX. k. 256–257. Utóbb Drozdy, miközben magát az eljárást élesen elítélte, nem támadta külön Rakovszkyt, valószínűleg utóbbi Horthy-ellenessége miatt. *Elvett illúziók. Drozdy Győző emlékiratai.* Szerk.: Paksy Zoltán. Budapest, 2007, Kossuth – Zala Megyei Levéltár, 203–204.

<sup>97</sup> NN 1922–1926. I. k. 14–15.

<sup>98</sup> NN 1922–1926. I. k. 125–126.

<sup>99</sup> Január 20-án nem elnöklés közben, de az ülésteremben, heves szóváltás alakult ki közte és Beniczky között, melynek során utóbbi fegyvert rántott, mire Gaál megütötte. *A magyar országgyűlés története 1867–1926.* Szerk.: Balla Antal. Budapest, 1927, 459. *Pesti Napló*, 1922. január 21. 2.

<sup>100</sup> NN 1922–1926. III. k. 308.

megmaradt, hogy a házelnök és az egyik alelnök mindig az Egységes Pártból, illetve utódszervezeteiből került ki. A másik alelnöki poszt betöltését viszont Bethlen következetesen koalíciós partnerének, a változó nevű keresztény párti tömörülésnek engedte át. Bár 1931 végén a Keresztény Gazdasági és Szociális Párt kivált a kormányból, az alelnökséget a ciklus végéig, azaz 1935-ig megtarthatta.

Rakovszky és Gaál elsősorban pártjukon belüli személyes súlyuknak, tekintélyüknek köszönhetően lettek a nemzetgyűlés vezetői, 1922-től azonban a házelnök személyének a kiválasztásánál elsősorban a miniszterelnök akarata érvényesült. Bethlen számára pedig a lojalitás és a megbízhatóság kiemelkedően fontos szempont volt, melynek az elnökök – 1922 és 1926 között Scitovszky Béla, utána 1926 őszétől Zsitvay Tibor, majd 1929 februárjától Almásy László – maximálisan megfeleltek.<sup>101</sup> Bethlen lemondása után részben a szituáció, részben a kormányfő pozíciója döntötte el, hogy milyen háttérű személy lesz az elnök. A harmincas évek első felében sokáig nem történt változás. A kormányfők – Károlyi Gyula és Gömbös Gyula – nem tettek kísérletet a velük készségesen együttműködő Almásy eltávolítására. Igaz, az 1935-ös választásokat követően Gömbös egyik közeli munkatársát, Sztranyavszky Sándort választotta meg a posztra, de ehhez nem volt szükség külön politikai nyomásra: Almásy maga jelezte visszavonulását. Gömbös utódja, Darányi Kálmán nem állt elő saját személyi javaslattal és Sztranyavszky végül 1938-ban, a kormányba kerülésekor mondott le posztjáról. Helyére a kormánypárt egyik prominens személyisége, Kornis Gyula került, egy alig fél éves időszakra. 1938 novemberében ugyanis Kornis azok közé tartozott, akik szembefordultak Imrédy Béla miniszterelnökkel és politikájával. Ennek következtében december elején Imrédy keresztülítette Darányi Kálmán házelnökké választását. Bár utóbbi nem tartozott Imrédy szűkebb környezetéhez, de kész volt a mindenkori kormányfő politikájának támogatására. Ennek köszönhetően pozícióját 1939 februárja után, Teleki Pál miniszterelnöksége alatt is megőrizhette. A képviselők között, sőt a Ház falain kívül is széles ismertséggel és kapcsolatrendszerrel rendelkező Darányi<sup>102</sup> valószínűleg hosszú távú megoldás lett volna, de 1939. november eleji halála után a törvényhozás új elnököt választott Tasnádi Nagy András személyében. Tasnádi – a jobboldali reformpolitika ismert alakjaként – addig az igazságügyi tárcát vezette, így házelnöksége Telekinek a személye iránti elégedetlenségét fejezte ki, s egyfajta felfelé buktatásnak tekinthető.<sup>103</sup> Tasnádi abban az értelemben Darányi örökségét folytatta, hogy igyekezett távol tartani magát a kormánypárton belüli küzdelmektől és láthatóan pozíciója megtartására törekedett. Ezt olyan sikerrel tette, hogy 1939 novemberétől egészen a második világháború végéig ő vezette a képviselőházat, és közben hat – egymástól politikai vonalvezetését tekintve jelentős mértékben különböző – kormányfőt szolgált ki.

<sup>101</sup> A házelnökök személyére nézve részletesen: Jónás Károly – Villám Judit: *A magyar országgyűlés elnökei 1848–2002.* Budapest, 2002, Országgyűlési Könyvtár.

<sup>102</sup> Kerepeszki: *A „tépeldő”*... I. m. 124–125.

<sup>103</sup> Ablonczy: *Teleki Pál.* I. m. 434–435.

A parlamenti választások minden esetben az éppen hatalmon lévő kormánypárt győelmét hozták, ami behatárolta a választásokat követő politikai átrendeződések kereteit is. Így nem meglepő, hogy a parlament megalakulásakor mindig az éppen hivatalban lévő elnök újráválasztása következett be, s az esetleges váltások mindig ciklus közben történtek. A döntés minden esetben a kormánypárton belüli előzetes tárgyalások során született meg, s a parlamenti szavazás utána már csak formalitás volt. Szabályt erősítő kivételenek tekinthető 1938 decembere, amikor a kormányzat csupán minimális többséggel bírt a képviselőházban, s Imrédy emberének, Darányi Kálmánnak meg kellett küzdeni az ellenzéki pártok jelöltjével, Kornis Gyulával.<sup>104</sup> Az alelnökök ugyancsak belső egyezkedések eredményeképp kerültek kiválasztásra, valószínűleg nagyjából hasonló szempontok alapján. A pozíciók betöltése egyébként nem volt összekapcsolva, azaz mindig a politikai körülményektől függött, hogy új elnök választásakor a helyetteseket is lecserélik-e.<sup>105</sup> Egy további tényezőt azonban, az elnökség tagjainak vallási összetételét rendszerint figyelembe vették, méghozzá oly módon, hogy katolikus és protestáns egyaránt helyet kapjon közöttük. Ennek megfelelően 1935 előtt a katolikus Almásy egyik helyettese – Besenyei Zénó személyében – református lett, míg az Almásy helyére kerülő evangélikus Sztranyavszky mellé két katolikus alelnök került.

A kezdeti, bizonytalan, átmeneti időszakot követően fokozatosan kialakult, hogy az elnöknek milyen feladatokat kell ellátnia. Általában véve neki kellett irányítani a Ház munkáját, s ezen belül a legnagyobb kihívást természetesen az ülések vezetése jelentette, amely több volt egyszerű mechanikus, bürokratikus munkánál.



Darányi Kálmán mint a képviselőház elnöke a pulpituson, 1939

<sup>104</sup> Sipos: *Imrédy Béla és a Magyar Megújulás*. I. m. 82. A választáson egyébként Darányi 150, míg Kornis 89 szavazatot kapott. KN 1935–1939. XX. k. 312.

<sup>105</sup> Amikor Almásy László 1929-ben elnök lett, megtartotta az addigi helyetteseket, ellenben az 1935-ös választásokat követően az egész elnökség kicserélődött.

Bár az elnök csak a házszabályok adta keretek között tevékenykedhetett, azok természetesen nem tartalmazhattak pontos és részletes előírást minden egyes esetre. Gyakorlati érvényesülésük nagyban függött attól, hogyan értelmezik és alkalmazzák őket. Így például 1923. augusztus 29-én több, szólásra jelentkezett, de hiányzó képviselő miatt az elnök Szabó József keresztényszocialista politikust szólította, aki a váratlan helyzetben inkább nem vállalta beszédének megtartását. Másnap újból fel akart iratkozni, de az elnök ragaszkodott ahhoz az állásponthoz, hogy Szabó szólásjoga az adott téma kapcsán – mivel korábban nem élt vele – elveszett.<sup>106</sup> Abban az esetben, ha a házszabályok nem tartalmaztak világos előírást a teendőket illetően, az elnök javaslatot tehetett, hogy az adott kérdésben milyen eljárást kövessenek. Így az 1924. január 3-i ülésen az elnök megszavaztatta a képviselőkkel azt a házszabály-kiegészítést, miszerint személyes kérdésben csak akkor adja meg a szót a kérelmezőnek, ha ő is indokoltnak látja.<sup>107</sup> Végeredményben az üléseken korlátozott mértékben, ugyan, de lehetőség nyílt arra, hogy az elnök felfogása, személyisége, vezetési stílusa is megmutatkozzon. Jellegzetes példaként 1920 novemberében a földreformjavaslat részletes tárgyalását Rakovszky István – a gyors befejezés érdekében – igen kemény, feszes stílusban, az időhúzást lehetőség szerint visszaszorítva vezette.<sup>108</sup>

Az elnök tehát önmagában nem határozhatta meg a törvényhozás munkarendjét, az ülések menetét, de jelentős mértékben formálhatta, illetve módosíthatta azt. Mindez azt jelentette, hogy döntéseit, magatartását párthovatartozása is befolyásolta. Nem véletlen, hogy a korszakban a házelnökök mindig a kormánypárt(ok) lojális, megbízható emberei közül kerültek ki, akik jelentős mértékben segítették a mindenkori kormányzatot abban, hogy utóbbi a törvényhozás tevékenységét kontrollálni tudja. Bethlen István kormányfő a konszolidációs folyamat részének tekintette a parlament működésének bizonyos fokú átalakítását, melynek kapcsán erőteljesebb támogatást várt a házelnököktől. Elvileg lehetőség volt arra, hogy az elnökök – leszállva a pulpitrusról – közvetlenül kifejtsek véleményüket valamely aktuális témát illetően, az érintettek azonban általában nem éltek ezzel a lehetőséggel. Talán Gaál Gaszton tekinthető kivételnek, akinek rövid elnöksége alatt tárgyalta az első nemzetgyűlés a választójog reformját. Gaál két ízben is hozzászólt a javaslatához, sőt a végén egy teátrális gesztussal elnöki pozíciójában is jelezni kívánta, mennyire fontosnak tart valamilyen megegyezést a kérdésben.<sup>109</sup>

<sup>106</sup> NN 1922–26. XVI. k. 267–268. Ez a probléma később is visszatérően jelentkezett. Lásd többek között NN 1922–26. XXXIV. k. 46.

<sup>107</sup> NN 1922–26. XVIII. k. 356.

<sup>108</sup> Nagy József: *A Nagyatádi-féle földreform 1920–1928*. Nyíregyháza, 1993, Besenyei György Tanárképző Főiskola, 76.

<sup>109</sup> Az utolsó előtti ülésen, 1922. február 15-én, Gaál – még egy esélyt adva a képviselőknek – fél 8-kor egy időre megállította a Ház óráit. A magyar országgyűlés, 1927. 463.

Bethlen persze nem politikai állásfoglalást várt, hanem azt, hogy az elnök a pozíciója biztosította hatalmát felhasználva vállaljon nagyobb szerepet az ellenzéki támadások, valamint a viták hevességének a tompításában és a törvényhozási munka felgyorsításában. Az elnökök székfoglaló beszédekben többnyire megmaradtak az általánosságok szintjén – a parlamentarizmus és a szólásszabadság védelme, az egymás iránti megértés fontossága stb. –, s legfeljebb csak burkoltan jelezték politikai elkötelezettségüket.<sup>110</sup> A napi feladatok ellátása során azonban igyekeztek megfelelni az elvárásoknak. Egyes kérdések így részben az elnök tevékenysége folytán kaptak kiemelt jelentőséget.

A házelnök – elsősorban a tárgyalásra kerülő ügyek kijelölésénél, azok sorrendjének a meghatározásánál – egyfajta közvetítője volt a kormányzati elképzeléseknek, amihez állandó kapcsolatra volt szükség a miniszterek felé. A parlamenti munka tematizálása az egyik ilyen fontos kérdésnek számított, s jöllehet a következő ülés napirendjére elvileg bármelyik honatya tehetett javaslatot, a gyakorlatban rendszerint a házelnök akaratára győzött, a többség pedig rendre felsorakozott mögé. A képviselők előállhattak különböző reformelképzelésekkel, törvényjavaslatokkal vagy ilyenek sürgetésével, melyet a házszabályok biztosítottak a részükre. Ebben az esetben a házelnöknek kellett vigyáznia arra, hogy ezek az indítványok ne kerüljenek tárgyalásra, hacsak a kormányzati körök nem hagyták azt jóvá. Egyes ügyek elfektetésén vagy napirendre tűzésén túl bekapcsolódhattak a kormánypárti képviselők tevékenységének a közvetlen megszervezésébe is. Az egységes párti Viczián István az 1924. július 3-i ülésen – saját bevallása szerint – csak azért szólalt fel, mert „a házelnökség maga keresett szónokokat, hogy az időt bármi címen kibeszélje”.<sup>111</sup> Néha persze így is érdekes szituáció alakult ki. A költségvetés részletes tárgyalásakor általában a házelnök tett javaslatot arra, hogy az egyes tárcák költségvetését milyen sorrendben tárgyalják. A húszas évek mások felében többször előfordult, hogy miután az elnök megtette indítványát, felállt a kormány egyik jelen lévő tagja, és teljesen más sorrendet javasolt. Az egységes párti többség pedig rendre az utóbbi variációt fogadta el, leszavazva ezzel saját házelnökét.

A házszabályok előírták ugyan az üléseken való jelenlétet, de a beszédek a szónokok sokszor üres padsorok előtt mondták el. Bár az elnöknek lett volna a kötelessége arra figyelni, hogy a tanácskozás-, illetve a határozatképességhez szükséges létszám meglegyen, ők felettébb elnézően kezelték a kérdést és különösen óvakodtak attól, hogy – saját kezdeményezésként – efféle okokra hivatkozva ülésfelfüggesztést rendeljenek el. Az előbbiekhöz kapcsolódva külön kihívást jelentettek a szavazások, ahol ugyancsak figyelni kellett a jelenlévők pártmegoszlására, nehogy véletlenül az ellenzéki törvényhozók kerüljenek túlsúlyba. Ilyenkor gyakran alkalmazott trükk volt, hogy az elnök bejelentette, a felállásoknál nem lehet a többséget egyértelműen meg-

<sup>110</sup> Zsitvay Tibor 1927 elején a kétkamarás országgyűlés visszaállítása kapcsán a magyar alkotmányosság ősi mivoltát dicsérte és a nyugati minták egyoldalú követésének káros hatásait hangoztatta. KN 1927–1931. I. k. 10.

<sup>111</sup> Viczián István: *Életem*. I. m. 123.



A képviselőház elnökének dolgozószobája az 1920-as években. A falon a pusztaszeri országgyűlést ábrázoló gobelin látható

állapítani, egyenkénti számolásra van szükség, s ez az időigényes munka lehetősége kínált a kormánypárti honatyáknak, hogy az időközben beérkezettekkel biztosítsák a többséget a maguk számára.

Részben az elnök szubjektív megítélésén múlt, hogy egyes kijelentések durvának, vagy sértőnek minősíthetőek, vagy a szónok mikor tér el a tárgytól. Ilyenkor ugyanis gyakorolhatta fegyelmi jogkörét, amely az egyszerű figyelmeztetéstől a szó megvonásáig, valamint az illetőnek – további büntetés kiszabása végett – a mentelmi bizottság elé utalásáig terjedt. Hasonló volt a helyzet akkor, ha a képviselők viselkedése veszélyeztette a tárgyalás menetét, illetve bizonyos mértékig rajta múlt, mikor és hogyan lép fel a rendzavarókkal szemben.

Az elnök politikai működésének további fontos, bár ugyancsak soha nem szabályozott részét jelentette, hogy a parlamenti pártok között egyfajta koordináló, kiegyenlítő szerepet töltsön be. Állandó kapcsolatban volt az ellenzéki csoportok vezetőivel, kezdeményezésére rendszeresen került sor pártközi tárgyalásokra annak érdekében, hogy a vitás ügyeket rendezhessék.<sup>112</sup> Mindig ilyen alkalmakkor történt – amint arról

<sup>112</sup> 1924 decemberében Bethlen egy konkrét ügy kapcsán határozottan kijelentette, hogy „a házelnöknek mindig van módja pártközi megbeszélést egybehívni”. *Pesti Napló*, 1924. december 25. 3.

már szó volt – a bizottsági pozíciók, a jegyzői helyek elosztása, de időnként fajsúlyosabb politikai kérdések – képviselői tiszteletdíjak rendezése, parlament munkarendje stb. – is előkerültek. Sajnos mind a kormánytagokkal, mind a pártok vezetőivel folytatott tanácskozások ún. informális megbeszéléseknek minősültek, melyekről kifelé az érintettek általában nem beszéltek. Amikor 1925. június végén ellenzéki politikusok a nemzetgyűlés ülésén nyíltan előhozták egy ilyen tanácskozás részleteit, Scitovszky házelnök ingerülten tette szóvá az általa inkorrektnek megbélyegzett eljárást.<sup>113</sup>

A sokféle tevékenység közül leginkább a tanácskozás rendjének a biztosítása tekinthető olyannak, amely számos nehézséggel és konfliktussal járt együtt. Scitovszky Bélával kezdődően a házelnökök fokozott eréllyel próbálták megrendszabályozni a magukról megfelelőképpen képviselőket, illetve szigorúbban bírálták el azt, hogy mi lépi túl a házszabályok előírásait és a parlamenti illetet. A kormányfők viszont Bethlen Istvánnal kezdődően maximálisan támogatták az elnöki fellépéseket – különösen, ha a sértés kormánytagok felé irányult – és nem ismerünk olyan esetet, amikor kormányzati körök túlzottan keménynek találták volna a házelnök intézkedését.<sup>114</sup> A korszak házszabály-módosításai ezért korlátozott mértékben ugyan, de inkább az elnöki jogkör bővítésére törekedtek. Az 1924. és 1928. évi reformok lehetőséget biztosítottak a számára, hogy gyorsabban és szigorúbban léphessen fel az előírásokat megszegő képviselőkkel szemben,<sup>115</sup> de más területeken is – a tanácskozás folyamatosságának a biztosítása, a házszabályokban nem tárgyalt esetekben a követendő eljárás meghatározása – erősíteni próbálták a helyzetét.<sup>116</sup> Mellesleg adminisztratív jogköre is kibővült azzal, hogy 1928-ban rögzítették: kizárólag ő nevezi ki az intézmény összes hivatalnokait és hivatalának működése a Ház feloszlása esetén is tart,<sup>117</sup> de erről utóbb jelentést kell tennie az új testületnek.

Miután a házelnök személyében bizonyos fokig a Tisztelt Házat képviselte, ebbeli minőségében reprezentációs kötelezettségeknek is eleget kellett tennie. Ha a Ház jelentősebb társadalmi eseményre, rendezvényre kapott meghívót, akkor azon a testületet többnyire az elnökség, illetve annak valamelyik tagja képviselte. Egyesek bürokratikus teendők ellátása mellett arra is súlyt helyeztek, hogy a parlamentnek mint intézménynek a működését is formálják, alakítsák valamelyest. Scitovszky Béla és utóda, Zsitvay Tibor, jelentős erőfeszítéseket tett egy parlamenti múzeum felállítása érdekében, melynek megnyitására 1929 januárjában került sor. Zsitvay új egyenruhát csináltatott a parlamenti őrségnek és elérte, hogy a koronaőrség és

<sup>113</sup> Scitovszky egyébként hozzátette, hogy ha a bizalmas tanácskozások ilyen nyilvános jelleget kapnak, inkább lemond az efféle megbeszélések összehívásáról. NN 1922–1926. XXXIV. k. 258.

<sup>114</sup> Pontosabban ilyen vélemény soha nem kapott nyilvánosságot.

<sup>115</sup> Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 170–171. Képviselőházi házszabályok 1928. 128–130.

<sup>116</sup> Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 128. 166. 183. Képviselőházi házszabályok, 1928. 79–80. 124. 129–130.

<sup>117</sup> A hivatalnokai kar ilyenkor – a korábbi gyakorlattól eltérően – nem a háznagy, illetve a belügy-minisztérium, hanem az elnök irányítása alatt állt. Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 183.



A parlamenti díszőrség az Országház lépcsőjén

a kormányzói testőrség mellett az is felvonulhasson ünnepi alkalmakkor.<sup>118</sup> Almásy László viszont a könyvtár rendezése és fejlesztése, nyitottabbá tétele terén bizonyult különösen aktívnak.<sup>119</sup>

A mondottakból következően az elnöknek – munkája eredményes ellátásához – rendelkezni kellett bizonyos képességekkel, készségekkel, de inkább gyakorlati vonatkozásban, mint az elméleti tudás terén. Az elnök személyének kiválasztásánál súllyal esett latba, ha az illető már rendelkezett ismeretekkel az országgyűlés munkájáról és a házszabályokról, ami az 1920-as években azzal járt, hogy az elnökség tagjainak képviselői múltja és a parlamenti politizálásban való jártassága rendszerint a századelőre nyúlt vissza. A jelzett gyakorlat a Bethlen-érában kiegészült azzal a konzervatív gyakorlattal, hogy többnyire olyan képviselők lettek házelnökök, akik korábban alelnökként már bizonyítottak.<sup>120</sup> Így a párthovatartozáson túl az elnöknek jártasnak kellett lennie a házszabályok és a parlamenti szokások terén, bizonyos fokú kommunikációs

<sup>118</sup> Zsitvay: Magyarország... I. m. 22.

<sup>119</sup> Jónás Károly – Veredy Katalin: Az országgyűlési könyvtár története 1870–1995. Budapest, 1995, Magyar Országgyűlés, 57.

<sup>120</sup> Bethlen kormányfősége alatt Scitovszky, Zsitvay és Almásy is így lett házelnök, de ugyanezt elmondhatta magáról később Kornis Gyula is.

készséggel kiegészítve. Bár a kortárs publicisták gyakran szóvá tették, hogy az ülések szürkék és unalmasak, időként olyan szituációk alakultak ki, melyek kifejezetten igényelték az elnök tudását és aktivitását. Az esetleges hibák ilyenkor könnyen felszínre kerültek, sőt az ellenzék időnként mintegy tesztelte az elnökség tagjait arról, hogyan állják meg a helyüket problémás esetekben. Scitovszky Béla az 1924. április 22-i ülésen jelezte, hogy korábban tévesen engedte szavazásra bocsátani az egyik ellenzéki képviselő napirendi indítványát: az eset megtörtént, de – tette hozzá – nem lehet precedens a jövőre nézve.<sup>121</sup> Egy másik alkalommal az elnöki pulpitust elfoglaló Huszár Károly alelnök nem engedélyezte egy sürgős interpelláció elmondását, mire Gaál Gaszton figyelmeztette, hogy a kérést elnöki elutasítás esetén szavazásra kellett volna bocsátani.<sup>122</sup> Humorosabb eset történt Zsitvay Tiborral, amikor egy alkalommal megvonta a szót a fájvédő Kiss Menyhértől. Az érintett folytatni akarta a beszédét, mire Zsitvay nekiszegezte a kérdést, mondja meg pontosan, a házszabályok melyik rendelkezése alapján kívánna tovább beszélni. Kiss pedig teljesen elvesztve a fejét, így reagált: „Az elnök úr jobban ismeri a Házszabályokat, mint én. Tessék azt a pontot alkalmazni, amely megengedi, hogy most beszéljek”.<sup>123</sup> Mindez azt jelentette, kifejezetten előnyös volt, ha az illető rendelkezett a határozottság és engedékenység valamiféle kombinációjával, továbbá bizonyos helyzetfelismerő készséggel, melyek nélkül könnyen a két véglet valamelyikébe – minden konfliktust úgymond erőből akar megoldani vagy pusztá bábbá válik – eshetett volna.

A házelnök rangban az ország vezető közjogi méltóságai közé tartozott,<sup>124</sup> amely számos módon nyert kifejezést a korabeli politikai életben. Szokássá vált, hogy a kormányfők, kinevezésük után egyfajta udvariassági látogatást tegyenek a házelnöknél, míg utóbbiak, első ízben történt megválasztásukat követően ugyanezt a parlamenti pártoknál tették meg.<sup>125</sup> Ennek ellenére, jóllehet tevékenységük jelentős mértékben befolyásolta a Ház működését, szerepük nem tekinthető autonómnak, még abban az értelemben sem, ahogyan egy miniszter formálhatta a tárcájához tartozó reformtervezetek irányát és tartalmát. Az első nemzetgyűlés persze itt is kivételt jelentett, hiszen abban, hogy 1920 elején nem a Tisza István-féle, hanem a jóval liberálisabb 1908. évi házszabályokat kerültek bevezetésre, meghatározó szerepe volt az akkori házelnöknek, Rakovszky Istvánnak.<sup>126</sup> Az említett eset azonban inkább kivételnek tekinthető: a házelnökök tevékenysége nem jelentett politikai értelemben irányító

<sup>121</sup> NN 1922–1926. XXIII. k. 154–155.

<sup>122</sup> NN 1922–1926. IV. k. 3.

<sup>123</sup> Zsitvay: *Magyarország...* I. m. 97.

<sup>124</sup> Horthy 1927. május 24-i döntése alapján rangsorban a miniszterelnök után következett és nagyméltóságú címzés illette meg. Molnár: *Magyar közjog*. I. m. 532.

<sup>125</sup> Kállay: *Magyarország...* I. m. I. k. 51. Zsitvay: *Magyarország...* I. m. 135.

<sup>126</sup> Utóbb Rakovszky így interpretálta saját szerepét. NN 1920–1922. I. k. 491. Rakovszky egyébként következetes volt álláspontja kialakításában, hiszen néppárti politikusként már a századelőn is szemben állt a Tisza-féle házszabályreformokkal.



Tasnádi Nagy András, a képviselőház elnöke  
székfoglalóját tartja. 1939. november 10.

szerepet. Mivel politikai értelemben eléggé behatárolt mozgástérrel rendelkező pozícióról volt szó, nem meglepő, hogy az érintettek, ha csak tehették, szívesen cserélték fel a miniszteri bársonyszékekkel, az alelnökök esetében pedig kifejezetten nagy fluktuációról beszélhetünk.<sup>127</sup> Politikai értelemben az elnökök háromféle típust képviseltek. Egyesek (Rakovszky István, Almásy László) kifejezetten parlamenti politikusként tevékenykedtek, s ez a pozíció jelentette karrierjük csúcsát, másoknál (Zsitvay Tibor, Sztranyavszky Sándor) csak egy lépcsőfoknak tekinthető és utána a kormánytag-ság következett, végül néhány személy esetében (Darányi Kálmán, Tasnádi Nagy András) nagyobb ívű politikai pályájuk egyfajta lezárásaként értelmezhető.

A két házszabály-módosítás azzal, hogy bővítette az elnök jogkörét, még jobban kiemelte azt a szerepüket, melyet a képviselőház munkájának a formálásában betöltöttek. Ez persze – amint szó volt róla – döntően pártos szerepvállalás volt, amely azzal, hogy erőteljesen igazodott a kormányzat elvárásaihoz, csökkentette az elnök, illetve a poszt tekintélyét. A különböző ellenzéki erők egyértelműen a kormányzat embereként tekintettek rá: nem is mulasztottak el egyetlen alkalmat sem, hogy rámutassanak a házelnök vagy helyettesei elfogultságaira, arra, hogy a házszabályokat nem egyforma mércével alkalmazzák a tagok felé.<sup>128</sup> Így például ellenzéki részről heves indulatokat váltott ki, hogy az 1932. május 4-i ülésen a volt miniszterelnök, Bethlen István is szót kért, majd miután lejárt a beszédideje, az elnök még egy negyed órát hagyta beszélni.<sup>129</sup> Természetesen az, hogy az ülést vezető személy mennyire próbált pártatlan lenni, vagy legalábbis minél kevesebb lehetőséget adni a tevékenységével kapcsolatos bírálatokra, részben egyéni habitus és ügyesség kérdése volt. Egy alka-

<sup>127</sup> 1920 és 1944 tavasza között az elnöki posztot összesen 9, a két alelnökit pedig 18 személy töltötte be.

<sup>128</sup> A vádak nemcsak a Bethlen-érában, hanem később is rendre előkerültek. 1941 áprilisában például a nyilas Rapcsányi László tette szóvá, hogy frakciója nem részesül elnöki védelemben a közbeszólásokkal szemben. KN 1939–1944. IX. k. 604.

<sup>129</sup> *Pesti Napló*, 1932. május 5. 5.

lommal Bethlen annyira kijött a sodrából, hogy sértő szavakat vágott Várnai Dániel szociáldemokrata képviselő fejéhez. Az elnöklő Zsitvay Tibor nem merete szó nélkül hagyni az esetet, de a rendreutasítást is el akarta kerülni, ezért annyit mondott a kormányfő felé: „Kérem a miniszterelnök urat, hogy az említett alapon ne méltóztassék megkülönböztetést tenni a Ház tagjai között.”<sup>130</sup>

Az ülések vezetése a második nemzetgyűlésben, 1922 és 1926 között volt a legnehezebb, az elnökök ténykedése is leginkább ekkor állt ellenzéki támadások kereszt-tüzében. Az, hogy a későbbiekben javult a helyzet, nemcsak az elnöki jogok kibővítésével, a szigorú szankciókkal magyarázható, hanem azzal is, hogy az elnököknek a későbbiekben kevesebb konfliktushelyzettel kellett szembenéznük. A gazdasági válság éveiben ugyan ismét fellángoltak a küzdelmek, melyből az elnökség sem vonhatta ki magát. Így az 1932. január 14-i ülésen az SZDP egyik vezetője, Farkas István szokatlanul sértő szavakat használt a tárgyalást vezető Puky Endre alelnök felé, s ezért a mentelmi bizottság elé került, melynek javaslatára végül egy ülésnap ki zárás-ban részesült.<sup>131</sup> Ezek azonban átmeneti jelenségek voltak, a korszak második felére az ülések vezetése lényegesebb könnyebb feladattá vált az érintettek számára,<sup>132</sup> még ha időnként egy-egy incidens alaposan felborzolta a kedélyeket. 1935. május elején a képviselőház megalakulása körüli teendők közepette Eckhardt Tibor a napirend tárgyalásánál fel kívánta olvasni a Független Kisgazdapártnak a közelmúlt választási visszaéléseit bíráló nyilatkozatát, amit a frissen megválasztott elnök, Sztranyavszky Sándor megtagadott. Ebből a két fél között vita kerekedett, melynek során Eckhardt a parlamenti hagyományokra, Sztranyavszky pedig a házszabályok pontos betartatására hivatkozott.<sup>133</sup> A jelzett eset is megmutatta, hogy a kortársak igenis érzékelték azt a sokszor kicsiny különbséget, amit a pozíció által nyújtott keretek között egyéni magatartásban el lehetett érni.<sup>134</sup>

A húszas évek elején az elnökök még a pártatlanságot, a véleménynyilvánítás szabadságának a biztosítását tartották munkájuk legfontosabb mércéjének, 1922-től ehhez társult a hatékony munkavégzés, a működőképesség, a szélsőséges megnyilvánulások visszaszorításának az igénye. A harmincas évek közepétől azonban egyre inkább az utóbbi szempontok kerültek előtérbe. Sztranyavszky 1935-ben, elnökké választásakor már egyértelműen kijelentette: „Legyen meggyőződve a Tisztelt Ház,

hogy az elnökség minden igyekezete arra fog irányulni, hogy [...] meggyorsítsa a munkát és megkímélje a Házat a köz érdekének szolgálatára szánt idejének felesleges módon való igénybevételétől.”<sup>135</sup> Az elnöki szerepkör felfogása terén bekövetkező módosulás azonban gyakorlati téren nem hozott magával érdemi változásokat, mint ahogyan az újabb, 1939. évi házszabályok is csupán néhány apróbb ponton vezettek be újabb szigorítást.<sup>136</sup> A házelnök tevékenységét, feladatait – még ha az egyes személyek között voltak is stílusbeli különbségek – alapvetően továbbra is a bethleni érában kialakított keretek határozták meg.

<sup>130</sup> Zsitvay: *Magyarország...* I. m. 139. Az eset megtörténtét – hasonló szavakkal – a parlamenti napló is megerősíti. KN 1927–1931. IV. k. 237.

<sup>131</sup> Farkas egy vita hevében azt mondta az elnöknek: „indítványt fogunk bejegyezni, hogy hülyéket ne ültessenek az elnöki székbe”. KN 1931–1935. IV. k. 4. és 96–97.

<sup>132</sup> Jellemző módon egyetlen képviselőt sem kellett kivezetetni az ülésről és 1924 után a parlamenti örség igénybevételére sem került sor.

<sup>133</sup> KN 1935–1939. I. k. 11.

<sup>134</sup> Áruklodó, hogy a harmincas évek elején Puky Endre alelnök több ízben került támadások kereszt-tüzébe, miközben Almásy László házelnök működése inkább elismerést váltott ki. Jónás–Veredy: *Az országgyűlési könyvtár*. I. m. 277.

<sup>135</sup> KN 1935–1939. I. k. 9.

<sup>136</sup> Ha a képviselő beszédében eltért az előírásoktól, a harmadik rendreutasításnál már kötelező volt őt a mentelmi bizottság elé küldeni, durva sértés esetén pedig az elnök már első alkalommal megtehetette ezt a saját hatáskörében. A képviselőház házszabályai, Budapest, 1939, Athenaeum Irodalmi és Nyomdaipari RT., (továbbiakban: Képviselőházi házszabályok, 1939.) 130.



Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter felszólalása a honosítási törvényjavaslat képviselőházi

vitáján. 1939. július

## II. 4.

# [160] + TÖRVÉNYALKOTÁS

Közjogi értelemben véve a korszak folyamán végig a parlament számított az állami szuverenitás legfőbb képviselőjének, s döntéshozó hatalma elsősorban a törvényalkotásban öltött testet. Ennek hagyományos, részletesen szabályozott mechanizmusa volt, amely a házszabályreformok során számos módosuláson ment át, de az eljárási rend alapszerkezete 1939-ig megmaradt. Törvényjavaslatot elvileg minden képviselő beterjeszthetett indítvány formájában, azzal a feltétellel, hogy ilyenkor az indítványt formailag is úgy kellett megszerkeszteni.<sup>137</sup> A képviselők azonban csak elvéve álltak elő efféle kezdeményezéssel, a bevett módszer az volt, hogy egy-egy megjelölt tárgykörben javaslat benyújtására szólították fel a kormányt. A parlamenti gyakorlat tehát azt mutatta, hogy a kezdeményezés teljes egészében a kormányzat irányába csúszott el, aminek részben jogi, részben szakmai és politikai okai voltak.

A házszabályok előírták, hogy a minisztérium által benyújtott javaslatoktól a bizottsági tárgyalást nem lehet megtagadni, míg a képviselőknél az indítvány legfeljebb odáig jutott el, hogy tárgysorozatba vegyék, tényleges tárgyalásra azonban csupán a korszak legelején, az első nemzetgyűlés alatt volt némi esély. Továbbá mielőtt egy javaslat parlamenti beterjesztésre került volna, többnyire intenzív előkészítő munkán és sokoldalú egyeztetéseken ment keresztül. Azokkal a szakemberekkel, valamint társadalmi és érdek-képviselői szervezetekkel melyek érintettek lehettek az adott téma kapcsán, már a kidolgozás fázisába is bekapcsolódtak, a kész tervezetet pedig ismétleten elküldték egyes tekintélyes közéleti személyiségeknek és bemutatták a minisztertanácsban, valamint a kormánypártok képviselőcsoportja, illetve vezetősége előtt.<sup>138</sup> Az első nemzetgyűlés időszakában, amikor a minisztériumi, illetve miniszterelnöki elképzelések mögött nem állt szilárd politikai háttér, időnként így sem sikerült kon-

<sup>137</sup> Képviselőházi házszabályok, 1908. 153.

<sup>138</sup> Romsics: *Bethlen István*. I. m. 149. Ugyanez érvényesült az 1920-as évek második felére a Keresztény Gazdasági és Szociális Párt felé is, amíg az kormánytámogató pozícióban volt. Gergely Jenő: *A keresztényszocializmus Magyarországon 1924–1944*. Budapest, 1993, Typovent, 39.

Emlékezetül adom ezennel mindenkinek, akit illet, hogy Magyarország országgyűlésének képviselőháza és felsőháza közös egyetértéssel a következő törvény-cikket alkotta:

## Törvénycikk

a házassági jogról szóló 1894:XXXI. törvénycikk kiegészítéséről és módosításáról, valamint az ezzel kapcsolatban szükséges fajvédelmi rendelkezésekről.

### I. Házasságkötés előtt szükséges orvosi vizsgálat.

1. §. A házasság kihirdetését csak akkor szabad elrendelni, illetőleg a kihirdetés alól csak akkor szabad felmentést adni, ha mindegyik házасuló fél harminc napnál nem régebbi keleti tisztviselői orvosi bizonyítvánnyal igazolja, hogy a lakóhelye szerint illetékes tisztviselő orvostól megjelent, egészségi állapotának megállapításához a szükséges felvilágosításokat megadta, magát megvizsgáltatta és a vizsgálat nem állapított meg fertőző gümőkört vagy fertőző nemibaj.

A tisztviselő orvostól mellőzheti a vizsgálatot, ha a házасuló nő a belügy-miniszter által erre feljogosított orvos bizonyítványát szolgáltatja arról, hogy az első bekezdésben felsorolt kóros állapotok egyike sem állapítható meg. A tisztviselő orvos elengedheti a házасuló személyes megjelenését és megvizsgálását, ha a házасuló gümőkör tekintetében az 1940:VI. t.-e. 11. §-ában, nemibaj tekinteté-

ben pedig az ugyanennek a törvény-cikknek 35. §-ában megjelölt valamely közegészségügyi szervnek, a honvédség hivatásos állományában tényleges szolgálatot teljesítő személy pedig hivatásos állományú honvédorvosnak vagy honvédegészségügyi intézetnek harminc napnál nem régebbi keleti orvosi bizonyítványát szolgáltatja arról, hogy az első bekezdésben felsorolt kóros állapotok egyike sem állapítható meg. Ilyen esetekben a tisztviselő orvos a bizonyítványban köteles megjelölni az orvosi vizsgálat mellőzésének okát, valamint a bizonyítványt kiállító orvos vagy közegészségügyi intézmény nevét és megállapításának tartalmát.

2. §. Ha a tisztviselő orvos az 1. §. alá eső betegségekre utaló gyanús jelenséget észlel, a bizonyítvány kiállítását mindaddig felfüggeszti, amíg a házасuló meggyógyul, illetőleg magát az 1. §. második bekezdésének második mondatában említett közegészségügyi szerv által megvizsgáltatja és attól

A házassági jogról szóló 1894:XXXI. törvénycikk kiegészítéséről és módosításáról (részlet)

szenzust kialakítani, s a nézeteltérések és viták nemcsak az előkészítő szakasz végén,<sup>139</sup> de a javaslat beterjesztése után is megmaradtak.<sup>140</sup> 1922 után azonban az egyeztetési folyamat fokozatosan olyan eredményessé vált, hogy már nem volt kérdéses, hogy a benyújtott törvényjavaslatot a kormánypárti képviselők, ha nem is változtatlan formában, de megszavazzák.<sup>141</sup> A kormányzati erőfölény csak akkor gyengülhetett meg, ha a miniszterelnök megpróbált túllépni ezen az előkészítő mechanizmuson. Az Imrédy-kormány 1939 januárjában előállt a kishaszonbérletek kialakításáról szóló törvényjavaslattal, amely egyes társadalmi csoportok és szervezetek részéről éles tiltakozást váltott ki. A földreformot az Imrédyt követő Teleki-kormány is magáévá tette, magát a javaslatot azonban visszavonta, majd ugyanezen év szeptemberében újra előterjesztette, de már olyan módosításokkal, melyeket a katolikus egyház és az Országos Magyar Gazdasági Egyesület intenciói alapján tettek.<sup>142</sup> 1941-ben Serédi Jusztinián esztergomi érsek nyíltan és ingerülten tette szóvá, hogy a Bárdossy-kormány az úgynevezett harmadik zsidótörvény-javaslatnál szakított azzal a hagyományos gyakorlattal miszerint bizonyos reformtervezetek szövegét előzetesen – tájékoztatás és véleményezés végett – megküldik neki.<sup>143</sup>

A törvényhozóknak emellett azt is tapasztalniuk kellett, nem rendelkeznek elegendő tudással ahhoz, hogy egy összetettebb témában saját javaslattal álljanak elő. Az ehhez szükséges ismeretek terén, mely a célok megfogalmazását, az annak eléréséhez szükséges háttér-információkat, a meglévő jogszabályokhoz történő illeszkedést és bizonyos fogalomkészlet használatát feltételezték, az állami bürokrácia egyre nagyobb előnyre tett szert. Ezért aztán még a többnyire kemény ellenzéki pozíciót elfoglaló MSZDP is inkább olyan indítványokkal hozakodott elő, melyek egy adott minisztériumnak szánták a feladatot.<sup>144</sup>

<sup>139</sup> A minisztertanácsi ülések így nem valamiféle konszenzus felé mutattak, hanem csupán a politikai küzdelmek részét képezték. Ruzsoly: *Alkotmányjogi...* I. m. 4–7.

<sup>140</sup> Ez látványosan megmutatkozott 1920-ban, a fővárosi törvényjavaslat kapcsán. Ignác Károly: *Budapest választ. Parlamenti és törvényhatósági választások a fővárosban 1920–1945.* Budapest, 2013, Napvilág, 99.

<sup>141</sup> Ennek az egyeztető-érdekkiegyenlítő folyamatnak a feltárására számos törvényjavaslat kapcsán sor került. *Iratok az ellenforradalom történetéhez.* V. k. Összeállította: Karsai László, Kossuth K. Budapest, 1976. 246–248. Nagy József: *A Nagyatádi-féle földreform. 1920–1928.* Eger, 1993. Bessenyei György tanárképző Főiskola, 35–57. Nagy József: *A Gömbös-féle telepítés törvény és végrehajtása. Múltunk, 1994/1–2.* 114–115. Csizmadia Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig.* Budapest, 1976, Akadémiai, 354–356. és 371–380. K. Farkas Claudia: *A zsidó lét Magyarországon 1920–1944.* Budapest, 2010, Napvilág, 81. L. Nagy Zsuzsa: *A budapesti liberális ellenzék. 1919–1944.* Budapest, 1972, Akadémiai, 62–66. 93–98. 113–116. N. Szegvári Katalin: *Numerus Clausus rendelkezések az ellenforradalmi Magyarországon.* Budapest, 1988, Akadémiai, 168–173.

<sup>142</sup> *Köztelek, 1939.* okt. 1. 2.

<sup>143</sup> FN 1939–1944. II. k. 282–286.

<sup>144</sup> Így például Kéthly Anna 1925 októberében azzal az indítvánnyal állt elő, hogy a lakberek csökkentése érdekében a kormány olyan törvényjavaslatot terjesszen be a nemzetgyűléshez, amely megszünteti a kincstári haszonrészesedést. NN 1922–1926. XXX. k. 58.

A szaktudásbeli-pozicionális fölényhez – a miniszterelnök személyétől függetlenül – egy olyan, egyre általánosabbá váló felfogás társult, miszerint elsősorban a kormány kötelessége a törvényhozási folyamat irányítása, kontrollálása és az „ötlet-szerű” kezdeményezések kizárása. 1935-ben a katolikus egyházi vezetés – tehát egy egyébként befolyásos szervezet – a házassági jog addigi szabályozását szerette volna átalakítani, de önálló akcióként teljesen esélytelennek ítélték meg a kezdeményezést, ezért a kidolgozott javaslatot elküldték több minisztériumnak is azzal a szándékkal, hogy az később az igazságügyi miniszter neve alatt fusson. A kísérlet azonban a parlamenti beterjesztésig sem jutott el, s a kormány lényegében elfektette az ügyet.<sup>145</sup>

A kormányzati dominanciából azonban még nem következett az, hogy a minisztériumok minden kezdeményezéséből automatikusan törvény lett. A sokoldalú előkészítés éppen azt a célt szolgálta, hogy a parlamenti beterjesztés után már ne történjenek nagy meglepetések és ha kormányzati körökben úgy látták, az adott kérdés mögött nincs elég szilárd háttér, akkor be sem terjesztették a törvényhozáshoz. Persze a folyamat a parlamenti fázisban is elakadhatott. Csupán a ciklusok végén fordult elő és egyáltalán nem tekinthető jellemzőnek, hogy a parlament a munkavégzés lassúsága miatt fektetett volna el véglegesen javaslatokat, így az okok inkább politikaiak voltak. Amennyiben látható volt a tárgyalás alatt, hogy – téves helyzetfelmérés, vagy a körülmények menet közbeni megváltozása miatt – kétséges a többségi támogatás, az adott törvényjavaslat kormányzati asszisztencia mellett lényegében elfektetésre került, amint az 1921-ben az első felsőházi, majd 1932 után az összeférhetetlenségi reformmal történt. Ilyenre azonban csak ritkán került sor: az első nemzetgyűlést kivéve a korszak miniszterelnökei kezükben tudták tartani a mindenkorai kormánypárt irányítását, hogy ne kelljen számolniuk efféle konfliktushelyzet kialakulásával. Inkább az volt a jellemző, hogy ha váltás történt a miniszterelnöki vagy egy miniszteri poszton akkor részben az új vezetőn múlt, hogy mennyit vállalt fel elődje programjából.<sup>146</sup> Így a már említett Zsitvay Tibor igazságügyi miniszter 1930 decemberében, a házelnök azon kérdésére, hogy mi legyen két, a korábbi miniszter által benyújtott, de még függőben lévő javaslatával, azt a választ adta, hogy egyik tárgyalását sem kell végigvinni, mert időközben más törvényekbe ágyazva megvalósultak.<sup>147</sup> Valószínűleg a legkirívóbb esetet a Bethlen-kormány a sajtó jogú újrászabályozására vonatkozó törekvései jelentették, melynek kapcsán az igazságügyi miniszterek szinte az összes lehetséges verziót végigpróbálták.<sup>148</sup> Szigorúan véve inkább csak formailag érdemes

<sup>145</sup> Csiky Balázs: Serédi Jusztinián törvényjavaslata. In *Fejezetek a tegnap világából.* Szerk.: Csaplár Degovics Krisztián – Tornyai Anna. Budapest, 2009, ELTE BTK, 200–210.

<sup>146</sup> Hegedüs Lóránt a nemzetgyűlés 1920. december 21-i ülésén elhangzott pénzügyminiszteri expozéban szokatlan nyíltsággal jelentette ki, „hogy a hivatali elődöm által benyújtott és az adóktól való menekülés meggátolásáról szóló javaslatot, mint amely pénzügyi politikámmal nem egyezik, visszavonom”. NN 1920–1922. VII. k. 290.

<sup>147</sup> MNL–OL K 2 754. csomó, elnök felhívásai, sürgetései, az igazságügyi miniszter levele, 1930. december 11.

<sup>148</sup> Sipos Balázs: *Sajtó és hatalom a Horthy-korszakban.* Budapest, 2011, Argumentum, 150–157.



„Bethlen a Házban” (Pesti Napló, 1931)

itt megemlíteni a házszabály-revíziókat, amikor a kormány – az új szabályok azonnali életbe léptetése érdekében – visszavonta minden tárgyalás alatt lévő javaslatát, hogy azokat később újra beterjeszthesse.

Végül az is előfordult, hogy a parlamenti tárgyalás és szavazás megtörtént, de a kihirdetésre már nem került sor. Ez megtörténhetett amiatt, hogy a kérdés – főleg nemzetközi szerződéseknél – időközben okafogyottá vált, vagy más politikai szempontok léptek közbe. 1928–1931 között az országgyűlés hosszas procedúra után le-tárgyalta és elfogadta Magyarország magánjogi kódexét,<sup>149</sup> ami a szakemberek szerint a bethleni konszolidáció egyik legjelentősebb jogászai teljesítménye lett (volna). Élet-be léptetésére mégsem került sor, mivel kormányzati részről utóbb úgy döntöttek, nem célszerű hogy „egy polgári törvénykönyv megbontsa a Trianoni Békeszerződés folytán más államokhoz került egykori országrészekkel még részben meglévő magán-jogi jogegységet”.<sup>150</sup>

Adatszerűen nézve inkább a korszak első felére volt jellemző, hogy a benyújtott javaslatok egy részéből nem lett törvény és a legrosszabb arányt nem az utólag so-kat bírált első, hanem a második nemzetgyűlés produkálta. Amíg utóbbinál, csupán

<sup>149</sup> FN 1927–1931. VI. k. 267.

<sup>150</sup> Vékás Lajos: Magánjogi kodifikáció kultúrtörténeti tükrében. *Magyar Tudomány*, 2014/1. 80–89. Zsitvay Tibor: *Magyarország... I. m.* 179.

66,4%-os, addig 1920–22, valamint 1927–31 között 82,4 és 88,4%-os mutatókról be-szélhetünk. Az 1930-as évek két ciklusában az arányok még jobbakká lettek – 93-94% körül mozogtak –, ezzel szemben a második világháború alatt visszaesés következett be, de a 84% így sem tekinthető különösebben rossznak.<sup>151</sup>

Amikor egy miniszter benyújtotta a törvényjavaslatát, akkor általában azt is megjelölte, hogy melyik szakszervezet által szeretné tárgyalatni. Elvileg az előké-sztő munkának két területe volt, de az osztályok szerinti tárgyalásra már soha nem került sor, az adott kérdés minden esetben kizárólag szakszervezethez került. Utóbbi kiválasztása egyébként nem bírt különösebb fontossággal, rendszerint a szakterület, illetve a bevett gyakorlat alapján döntött el.<sup>152</sup> Így 1925-ben a felsőház felállításáról szóló javaslat az igazságügyi és a közjogi bizottság elé került, ellenben a választójogi reform megvitatására – szokatlan módon – külön bizottság állt fel. 1937-ben a második ka-mara jogkörbővítésénél a törvényjavaslatot ugyanaz a két testület kapta meg, a va-lamivel később napirendre kerülő választójogi viszont már csak a közjogi bizottságé lett. Amint a jelzett példa is mutatta, nem volt kötelező a javaslatot egyetlen bizott-ságnak adni, sőt ennek kibővítését utólag is lehetett kérni. Ha tehát egyes képviselők szélesebb tárgyalási keretet kívántak biztosítani valamely témának, vagy egyszerűen közvetlenül is be akartak kapcsolódni a folyamatba, kezdeményezhették, hogy az adott ügyet más bizottságoknak is kiadják előkészítés végett, amit azután a plénum – helyzettől függően – elfogadott vagy elutasított.<sup>153</sup> Talán a legextrémebb eset a má-sodik zsidótörvény-javaslatnál fordult elő, melyet összesen öt bizottság tárgyal, az ilyenkor szokásos módon, közös üléseken.<sup>154</sup>

A bizottsági tárgyaláson a képviselők előbb általánosságban, majd részleteiben is megvitaták a javaslatot, majd a szavazások eredményeképp kialakult álláspontról je-lentés készült. Ha az ügy bonyolultsága megkívánta, egy rész kérdés tárgyalására külön albizottságot is fel lehetett állítani. Olyan eset egyébként soha nem fordult el elő, hogy egy jelentés úgy került volna a plénum elé, hogy az érintett bizottság egészében sem

<sup>151</sup> MNL–OL K 2 Képviselőház, elnöki és általános iratok, 335. csomó, az ülésszakok megnyitásával és lezárásával kapcsolatos iratok.

<sup>152</sup> Az egyik, 1925. február 10-i keltezésű, a házelnöknek szóló levél szövege, a miniszterek rendre elfelejtik, hogy a törvényjavaslatokat melyik bizottsághoz kérték utalni, s rendre a Ház tisztviselőitől kérnek felvilágosítást. Mivel a munka időigényes – hangzott a felvetés –, ezért legjobban lenne a törvényjavaslatra írásban rávezetni. MNL–OL K 2 754 csomó, B XII. Elnök felhívásai, sürgetései.

<sup>153</sup> 1924. februárjában Rassay Károly állt elő azzal a kérelemmel, hogy a korona értékcsökkenésének megállításáról szóló törvényjavaslatot – a váltójogot érintő részei miatt – az igazságügyi bizottság is tárgyalhassa, amire a pénzügyminiszter és a kormánypárti többség is rábólintott, 1930. júniusában viszont elutasították Györki Imre azon kérését, hogy a gabonatermelők megsegítését célzó ún. boletta-javaslatot a társadalompolitikai bizottság is megkapja. NN 1922–1926. XX. k. 490. KN 1927–1931. XIX. k. 388–390.

<sup>154</sup> Az öt bizottság (közjogi, közgazdasági és közlekedésügyi, közoktatásügyi, igazságügyi, földművelésügyi) azt jelentette, hogy a tanácskozáson elvileg 181 képviselőnek, a tagság közel 74%-ának kellett részt vennie.

támogatja a javaslatot. Ha ilyen vélemény alakult ki a testületben, akkor egyszerűen ad acta tették az ügyet. A törvényhozó – még a bizottsági tárgyalás alatt – a változatlan formában történő elfogadason túl többféle lehetőség közül választhatott kritikai álláspontja kinyilvánítására. Az önálló indítvány nem kapcsolódott a tárgyalás alatt levő kérdéshez, míg az általános vitánál beadott határozati javaslat nagyrészt hasonlított az előbbihez: összefüggésben állt a napirenden lévő üggyel, de nem a konkrét szövegre vonatkozott, illetve azzal szemben álló véleményt fogalmazott meg. Ezek több formában is beterjesztésre kerülhettek, s ha többen nyújtották be, akkor kisebbségi, ha egy személy, akkor különvéleményként kezelték. A részletesnél a módosítás/módosítvány az eredeti szöveg részbeni megváltoztatását kívánta elérni, az indítvány (kiegészítés) teljesen új rendelkezés felvételét célozta, anélkül hogy a meglévő szöveget megváltoztatná, az ellenindítvány pedig egy szövegrész törlését és helyette egy újnak a felvételét jelentette.<sup>155</sup> Ilyeneket egyébként olyan képviselő is megtehetett, aki nem volt tagja az adott bizottságnak, de számára csak az üléseken való részvétel és felszólalás joga volt biztosított, a döntéseknél nem szavazhatott.

A bizottsági jelentések és a következő lépcsőt jelentő plenáris tárgyalás között – időt hagyva a képviselőknek a bizottsági vélemény kellő megismerésére – legalább három napnak kellett eltelnie. Rendkívüli esetben azonban a Ház – szavazás útján – elrendelhetette az adott kérdés sürgősségi tárgyalását, amikor nem kellett a három napot megvárni és – amint arról szó volt korábban – lehetőség volt az üléssidő meghosszabbítására is.

Ha a javaslat napirendre tűzött, akkor a plenáris tárgyalás következett, először ismét az általános vitával. Utóbbinál a bizottság véleményét az esetenként megválasztott előadó ismertette, a vita az ő felszólalásával kezdődött, és ha nem volt hozzászóló, akkor véget is ért a tanácskozás. Ez a kurtának-furcsának tűnő eljárás egyáltalán nem volt ritka, főleg olyan kisebb jelentőségű javaslatok esetében – például bizonyos nemzetközi egyezmények ratifikálásánál –, ahol egyetértés volt a parlamenti pártok között az elfogadást illetően, vagy az ügy kicsiny jelentősége miatt fölösleges volt vitát kezdeni. A harmincas évek második felétől kezdett gyakorlattá válni, hogy bizonyos esetekben a vita tudatos elhagyására került sor, amikor a kormányfő előzetesen megállapodott az ellenzéki pártok vezetőivel, hogy csupán egy-egy, úgymond reprezentatív szónokot állítanak, vagy az előadó (és az illetékes kormánytag) után senki sem szólal fel, s a vitás részkérdések tisztázása előzetesen – részben bizottsági, részben előzetes pártközi tárgyaláson – történik meg. A jelzett módszernek a legismertebb esete történt 1937-ben a kormányzói jogkör kibővítésekor, majd később a terület-visszacsatolásokról szóló javaslatoknál. Ez az eljárás a törvényhozás és általában véve a politizáló közvélemény egységének a kifejezésére szolgált, s nem tette lehetővé azt, hogy a parlament egyik fő feladatát – fórumot biztosítani különböző véleményeknek és azok ütköztetésének –

<sup>155</sup> MNL–OL K 2 754. csomó, Házelnök felhívása a bizottsági elnököknek. Tomcsányi: *Magyarország...* I. m. 440.



A Ház vita nélkül, egyhangúan szavazta meg a kormányzói jogkör újabb kibővítéséről szóló törvényt 1937-ben

ellássa.<sup>156</sup> Mivel a plénumon történő tárgyalás egyik fő célja éppen az volt, hogy minél többen fejthessék ki – akár erőteljesen módon – kritikus véleményüket az adott témáról, ezért csak ritkán fordult elő, hogy valamelyik ellenzéki párt – tiltakozása demonstratív kifejezéseként – testületileg a vitától való távolmaradás mellett döntött.<sup>157</sup>

A törvényjavaslatok tárgyalása persze rendszerint számos szónok részvételével zajlott le, úgy, hogy először az általános, utána a részletes vita következett. A javaslattal kapcsolatos bírálatokat lényegében a bizottságihoz hasonló módon lehetett kifejezni, bizonyos formai előírások betartása mellett. A bizottsági előadó után a kisebbségi vélemény előadója, majd a különvélemény és az ellenindítvány beterjesztője kapott szót. Az általános vitában, majd a részletesnél szakaszonként, a képviselők egy ízben szólalhattak fel, s a kettő közül többnyire az általános vita bírt nagyobb politikai jelentőséggel, nem véletlenül. A házszabályok ugyan előírták, hogy a szónoknak az adott

<sup>156</sup> A korszak neves jogásza, Bölöny József szerint téves az a szemlélet, miszerint „egy nagyfontosságú alkotmányjogi javaslatnak vita mellőzése való törvényerőre emelése domborítaná ki leginkább annak súlyát és biztosítaná az eljárás ünnepélyességét.” Bölöny József: *A magyar közjog időszzerű kérdései*. Budapest, 1941, 137.

<sup>157</sup> 1929 novemberében, a katonai büntető törvénykönyv módosításának tárgyalásakor pontosan ezt tette az MSZDP. KN 1927–1931. XXIII. k. 177.



Teleki Pál miniszterelnök a képviselőház ünnepi ülésén betérjeszti az észak-erdélyi területek anyaországhoz való csatolásáról szóló törvényjavaslatot. 1940. október 13.

tárgyon belül kell maradnia, de utóbbinál értelemszerűen nagyobb volt a mozgásterük: szélesebb keretben mozgó beszédek tarthattak és – tágabban értelmezve a javaslat témakörét – többféle kérdést is szóba hozhattak.

Arra nézve, hogy ki mikor kér, illetve kap szót, nem volt részletes előírás, illetve csak annyi, hogy amíg van rá lehetőség, addig a javaslat mellett és ellen felszólalóknak felváltva kell következniük. Beck Lajos ellenzéki politikus az 1929. május 16-i ülésen éppen azért részesült figyelmeztetésben az elnök részéről, mivel eredetileg a tárgyalás alatt álló költségvetés ellen iratkozott fel, miközben elfogadta azt.<sup>158</sup> A képviselők – sajtóforrások szerint – beszédre személyesen jelentkezhetek a jegyzőknél, vagy krétával felírták a nevüket az elnöki emelvény melletti palatáblára. Utána az elnöki irodában gépirásos lajtmor készült melyet a jegyzők továbbítottak az elnöknek, aki ennek alapján szólította az érintetteket.<sup>159</sup> Természetesen a szónokok sorrendje nemcsak ad hoc módon, pusztán gyorsaság alapján dőlt el, hanem – különösen az elsőké – komoly egyeztetést igényelt. A vitába a javaslatot benyújtó miniszter vagy annak államtitkára is részt vett, sőt részt kellett vennie és – a bizottsági előadóhoz hasonlóan – bármikor felszólalhatott.

<sup>158</sup> KN 1927–1931. XX. k. 365.

<sup>159</sup> Pesti Napló, 1931. április 24. 5.

Az általános vitát szavazás zárta le, s ugyanez történt a részletesnél is, azzal a különbséggel, hogy utóbbinál minden szakasz után voksolás következett. Ilyenkor a képviselők felállással jelezték állásfoglalásukat, s ha nem volt szemmel látható a többség, vagy a képviselők kérték, akkor ellenpróbára került sor, s az elnök a szavazatok összeszámolását is elrendelhetette. Az, hogy számolás nélkül is megállapítható-e a többség, részben szubjektív megítélés kérdése volt, ezért nem véletlen hogy körülötte időnként élénk polémiák alakultak ki a törvényhozók között. Ha a tagok egy része úgy ítélte meg, hogy az adott kérdésnél egymás és a közvélemény számára is legyen nyílt és egyértelmű minden képviselő – pontosabban a jelen lévők – állásfoglalása, 20 fő kérésére az elnöknek név szerinti szavazást kellett elrendelnie. Amennyiben a vita során olyan módosítás merült fel vagy a javaslaton olyan változtatásokra került sor, amely külön tanácsozást és egyeztetést igényelt, a miniszter vagy az előadó bármikor javasolhatta egyes részeknek az illetékes bizottságoz történő visszautalását és újbóli tárgyalását. Bár a részletes vita befejeződésével a tárgyalás véget ért, de – rendszerint a következő ülésen – még sor került a törvényjavaslat harmadszori olvasására és egy utolsó szavazásra.<sup>160</sup>

Az 1924 decemberében elfogadott és életbe léptetett új házszabályok számos területen átalakították a tárgyalási rendet. A továbbiakban az általános vita során a szónokok eleinte korlátozás nélkül beszélhettek, de a 8. ülésnap után, és ha korábban már történt üléshosszabbítás<sup>161</sup> – legalább harminc képviselő kérhette a vita bezárását. Ha a többség az indítványt elfogadta, a tanácskozás még három napon át folytatódhatott, a fejenkénti beszédidő azonban már nem lehetett hosszabb egy óránál. A harmadik ülés végén az elnök – függetlenül az esetleges jelentkezők számától – lezárta a tanácskozást, ami után csak a miniszterek és az előadó szólalhattak fel.<sup>162</sup> A részletes vitánál a felszólalások maximális ideje 15 percre korlátozódott, de az illető kérhette a plénumtól beszédidejének a meghosszabbítását.<sup>163</sup> Amennyiben az adott kérdéshez a miniszteren és az előadón kívül már legalább négyen hozzászóltak, bárki kérhette a vita lezárását. Ilyenkor még lehetőség nyílt arra, hogy egy előre meghatározott időpontig folytatódjon a vita, azonban ha a képviselők a lezárása mellett döntöttek, illetőleg lejárt az említett határidő, az elnök a vitát befejezettnek nyilvánította.<sup>164</sup> A vitaberekesztés azonban ebben az esetben csak az adott szakasz tárgyalására vonatkozott.

<sup>160</sup> A harmadszori olvasásnak az lett volna az indoka, hogy a képviselők eldönthessék, változtatnak-e állásfoglalásukon a részletes tárgyalás eredményeképp bekövetkezett módosítások következtében vagy fordítva, azok elutasítása hatására. A gyakorlatban azonban inkább csak formális eljárásról volt szó. Tomcsányi: *Magyarország...* I. m. 443.

<sup>161</sup> Pontosabban akkor, ha a kérelmet megelőző négy ülésen a tanácskozási idő legalább napi nyolc óra volt.

<sup>162</sup> Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 147–148.

<sup>163</sup> Ilyenkor viszont pontosan meg kellett jelölni, hogy mennyi hosszabbítást kíván kérni.

<sup>164</sup> Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 149–151. Az általános vitához hasonlóan, a bezárás után csak a miniszter és az előadó kaphatott szót.

A szavazásnál meghatározott sorrendet kellett érvényesíteni,<sup>165</sup> de legalább harminc képviselő kérhette, hogy a határozathozatal tárgyát képező javaslatot az összes indítvány, módosítás és ellenindítvány mellőzésével fogadják el. Ilyenkor, ha a többség a javaslat mellett tette le a voksát, az automatikusan minden változtatást célzó – fentebb felsorolt kezdeményezés – elutasítását jelentette. A név szerinti szavazásoknál is hasonló szűkítések történtek. Mindenekelőtt csak törvényjavaslatoknál lehetett kérni, melyhez az addigi 20 helyett 30 képviselő által aláírt előzetes beadvány szükségeltetett, egy vita végén pedig csak egy név szerinti szavazásra kerülhetett sor.<sup>166</sup>

Az 1928. évi házszabályreform a korlátozásokat a bizottságokra is kiterjesztette. Mindenekelőtt az általános vitában a felszólalások ideje legfeljebb 15, a részletesnél pedig 10 perc lehetett, amit kettő, illetve egy alkalommal lehetett meghosszabbítani.<sup>167</sup> Ha az általános vitában az adott javaslat ellen már legalább négyen, a részletesnél pedig – a minisztert és az előadót nem számítva – összesen négyen szót kaptak, bármelyik tag kezdeményezhette a vita bezárását. Ebben az esetben – hacsak az elnök nem élt halasztásra vonatkozó jogával – a bizottság szavazott az indítványról és a döntés után rögtön életbe lépett a berekesztés, a klotúr. Azoknak a képviselőknek, akik nem voltak tagjai az adott bizottságnak, a vita megkezdéséig kellett indítványaikat, ellenindítványaikat vagy módosításaikat benyújtani. Ha azonban az elnök úgy látta, hogy ezek a tárgyalás elnyújtása vagy megakasztása végett lettek beterjesztve, akkor kérhette, hogy azokat a bizottság külön tárgyalás nélkül mellőzze.

A plénumon az általános vitában a képviselők egy órát beszélhettek és egyszer ugyanennyi időre kérhettek hosszabbítást. A vitaberekesztés feltételei nem változtak, az viszont igen, hogy klotúr életbelépése esetén – azon a bizonyos három ülésnapon – a felszólalóknak már csak fél óra állt a rendelkezésükre. A részletes tárgyalásnál a képviselőknek maradt a 15 perces időkeret, de csak egyszeri hosszabbítási lehetőséggel, a klotúr egyéb feltételei nem változtak.<sup>168</sup> Ellenben indítvánnyal, ellenindítvánnyal és módosítással ettől kezdve csak akkor lehetett előállni, ha azokat még az általános vita kezdete előtt, a Ház elnökénél írásban beterjesztették. A tárgyalás gyorsítására továbbra is megmaradt a tömeges határozati javaslatok mellőzésének a lehetősége, s ugyanebbe a vonulatba illeszkedett be, hogy név szerinti szavazást a továbbiakban csak a javaslatok általánosságban való elfogadásánál lehetett kérni.

<sup>165</sup> Először a bizottsági javaslat került sorra, majd a hozzá legközelebb álló módosítások, azután az ellenindítványok, végül a szöveghez egyáltalán nem kapcsolódó határozati javaslatok.

<sup>166</sup> Házszabályok, Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 156–157.

<sup>167</sup> Egy képviselő tehát az általánosnál 45 percig, a részletesnél pedig 20 percig beszélhetett, feltéve, hogy kérte és meg is kapta a hosszabbítás lehetőségét. A korlátozás nem volt érvényes a miniszterekre és az előadókra. Képviselőházi házszabályok, 1928. 33–34.

<sup>168</sup> Képviselőházi házszabályok, 1928. 101–102.

Amíg a fenti módosítások az 1924. évinek a folytatását és kiszélesítését jelentették, addig más vonatkozásban kísérlet történt a tárgyalás generális átalakítására is. A házszabályok eredeti tervezete szerint a törvényjavaslat tárgyalása az általános vitával kezdődik a Ház ülésén, ahol az előadói tisztet egy, a miniszter által felkért képviselő tölti be. Az általánosságban történt elfogadás után, többségi döntés alapján a javaslat valamely szaktanácsbizottsághoz kerül, amely jelentését záros határidőn belül köteles elkészíteni. A bizottságban viszont csak részletes tárgyalásra kerül sor, melynek során a képviselők – nem bizottsági tagok is – előterjeszthetik indítványaikat, ellenindítványaikat, illetve módosításaikat, melyeket a testület a javaslattal együtt letárgyal.<sup>169</sup> A bizottsági ülések ebben az esetben nemcsak a többi képviselő, hanem a sajtó számára is nyilvánossá válnak. A folyamat harmadik fázisában a javaslat visszakérül a plénium elé, ahol csak egy korlátozott tanácskozássra kerül már sor, ami azt jelenti, hogy az előadó ismerteti a bizottsági véleményt az esetleges módosításokkal együtt. Minden, a bizottságban elvetett indítványt, ellenindítványt és módosítást a plénium elé kell terjeszteni, egy vagy több, e feladatra választott külön előadó(k) által. Ekkor már csak ők szólalhatnak fel, és beszédidejük nem lehet több 15 percnél, egyszeri 10 perces hosszabbítás lehetőségével. A plénium pedig tulajdonképpen nem tesz mást, mint meghallgatja az előadókat és szavaz az általuk felvetett kérdésekben. Ez, a döntően angol minta alapján kidolgozott tárgyalási rend végül nem nyerte el az egységes párti képviselők többségének a támogatását sem, így végül csupán alternatív lehetőségként került be a házszabályokba.<sup>170</sup>

A két reform háttérében egyértelműen a parlamenti munka meggyorsítása és a tárgyalás megakasztásának, az obstrukció lehetőségének a kizárása húzódozott meg, amit a kormánypárti vezetés mindenekelőtt a klotúr lehetőségével, a beszédidő csökkentésével és a határozati javaslatok feletti egyszerűsített döntéshozatali eljárással kívánt elérni. Egy ilyen súlyú változás jelentőségét azonban a gyakorlat oldaláról lehet igazán lemérni. A reformok előtt – elsősorban ellenzéki pártok részéről – több ízben is felmerült az obstrukció alkalmazásának lehetősége, de ténylegesen soha nem került alkalmazásra. A Bethlen-kormány azonban ettől még joggal vélhette úgy, hogy a házszabályok gyengítik parlamenti pozícióit, illetve bizonyos fokú együttműködésre kényszerítik az ellenzéki erők felé.<sup>171</sup> 1928-tól azonban a klotúr fenntartása felesleges túlbiztosítássá vált, hiszen az általános és részletes vitáknál alkalmazott beszédidő-csökkentések is elegendőek voltak a tárgyalások felgyorsítására. Már az első két

<sup>169</sup> A tömeges határozati javaslatoknál ugyanúgy lehetőség volt az egyszerűsített eljárásra, mint a hagyományos tárgyalási módnál.

<sup>170</sup> Képviselőházi házszabályok, 1928. 114–120.

<sup>171</sup> 1923–24 folyamán a baloldali pártok egyenesen abban bíztak, hogy Bethlen – kül- és belpolitikai okokból egyaránt – számottevő engedményeket fog tenni feléjük a népszövetségi kölcsönnel összekötött szanációs program sikeres keresztülvitele érdekében. L. Nagy Zsuzsa: *Rassay Károly*. Budapest, 2006, Napvilág, 58.

házaszabály-revízió között is csupán egyetlenegy esetben fordult elő a vitaberekesztés tényleges életbe léptetése: 1925-ben, a választójogi törvényjavaslat tárgyaláskor. 1928 után pedig a következő, 1939. évi reformig, összesen két alkalommal<sup>172</sup> került sor ilyenre. Az, hogy a beszédidő-csökkentés és a vitaberekesztés lehetősége kiterjedt a bizottságokra, szintén inkább valamiféle túlbiztosításnak tekinthető, illetve koherenciaigénnyel – így vált koncepcionálisan teljessé a folyamat – magyarázható.

Más a helyzet az angol minta szerinti, különleges tárgyalási renddel, amely abból az előfeltevésekből indult ki, hogy a politikai vitákat vissza kell szorítani és a parlament tevékenységének a súlypontját a szakmai oldalra kell áthelyezni. Ez pedig úgy valósítható meg, ha egyszerűsödik a törvényhozói munka és olyan világos feladatmegosztásra kerül sor, miszerint az általános vitának a plénumban, a részletesnek a bizottságokban van a helye. Ráadásul utóbbi által könnyebben kontrollálható lesz, hogy a törvényhozás ne fogadjon el előre nem egyeztetett, átgondolatlan módosításokat. A házaszabályok elvileg semmilyen különbséget nem tettek a két tárgyalási rend között: bármelyiket bármennyiszer lehetett alkalmazni. A gyakorlatban azonban a hagyomány láthatóan erősebb volt az újításnál és 1939-ig egyedül a fővárosi törvényhatósági bizottsági tagok mandátumának a meghosszabbításáról szóló törvényjavaslat – 1930 második felében lebonyolított – tárgyalása történt különleges módon. Utóbbi eset azon túl, hogy a kormányzat egyfajta kísérletnek is számíthat, egy dologra rávilágított. Ha viszonylag kevésbé összetett és politikai szempontból nem központi témáról van szó, akkor az újfajta metódus valóban rendkívül felgyorsítja a parlamenti munkát. A fővárosi törvényhatósági választásokat az 1929-es év végéig kellett volna megejteni, a Bethlen-kormány azonban az átmeneti halasztás mellett döntött. Az erről szóló törvényjavaslatot<sup>173</sup> a belügyminiszter 1929. december 5-én nyújtotta be a Tisztelt Házhoz, amely egy hét alatt – pontosabban két ülésnapon – túl volt rajta, s december 12-én már a harmadszori olvasásra került sor.<sup>174</sup>

A korszak utolsó házaszabályreformja azonban alapvetően átformálta az addigi gyakorlatot, illetve kizárólagossá tette a különleges tárgyalási módot, de nem teljesen az addigi formájában. Eszerint a törvényjavaslat először a plénum elé kerül, ahol elsősorban az egyes pártok vezérszónokainak van joga felszólalni. A parlamenti erőviszonyokra tekintettel, vezérszónokot minden, legalább négy parlamenti hellyel rendelkező párt állíthat, illetve minden 50 tag után egy-egy újabb vezérszónok jelölhető. Ők egy-egy órát, míg az utánuk következő többi szónok fél-fél órát beszélhet, s mindenki egyszer kérhet beszédidő-hosszabbítás, legfeljebb annyi időre, amely eredetileg a rendelkezésére áll. Az általános vita után a javaslat átkerül a bizottságba, amely részleteiben letárgyalja a korábban szabályozott módon.<sup>175</sup> A harmadik szakaszban

ismét a plénum következik, de a tárgyalás itt már erősen egyszerűsített formában zajlik. Az előadó ismerteti a bizottság álláspontját, az ott esetleg elfogadott módosításokkal. A bizottságban benyújtott indítványok, ellenindítványok, módosítások nem kerültek tovább, egyedül a kisebbségi vélemények, melyeket a plénumon szintén az előadó ismertetett. Itt a képviselők az előadó meghallgatása után, vita nélkül szavaztak az egyes szakaszokról, illetve paragrafusokról. Harmadszori olvasásra és szavazásra csak abban az esetben van szükség, ha az elnök is jónak látja és azt a részletekről való döntés napján is meg lehet ejteni.<sup>176</sup> Bár a klotúr lehetősége megmaradt, de erőteljesen átalakult. A vita záros határidőn belüli lezárását a továbbiakban csak a miniszter kérhette, melyhez viszont a jelen lévő képviselők kétharmados támogatása szükséges volt. A zárás időpontjára csak annyi előírás volt, hogy az már a vezérszónokok felszólalásait követően is megtörténhet, ami szélsőséges esetben – figyelembe véve az 1939-es választások nyomán kialakult pártviszonyokat – háromnapos tárgyalási lehetőséget biztosított.

Teljesen új elemként került sor a rendkívüli sürgősségi eljárásra, amit háború vagy háború veszélye esetén, a honvédelemmel összefüggő javaslatoknál lehetett alkalmazni. Ilyenkor a törvényjavaslat benyújtásakor a miniszter kérhette ezt a tárgyalási módot, melynek elfogadásáról a képviselők döntöttek, de a házaszabály egészen szokatlan módon a jelen lévő törvényhozók kétharmadának a támogatását írta elő. Ha a Ház elfogadta, akkor a javaslatot a benyújtást követő ülésnapon tárgyalni kellett, méghozzá gyorsított formában. Az általános vitának egyetlen, nyolcórás ülésen meg kellett történnie, maximum félórás felszólalásokkal,<sup>177</sup> ha pedig az ülés végén még mindig voltak jelentkező szónokok, akkor az elnök a vitát berekesztette és elrendelte a szavazást. A bizottság még ugyanazon a napon lefolytatta a részletes tárgyalást, a plénum pedig a következő ülésen döntött az egyes szakaszokról.<sup>178</sup> Az 1939. évi reform tehát részben kiteljesítette a törvényjavaslatok tárgyalási rendjének átformálását s olyan változtatásokat vezetett be, melyek a további gyorsítást szolgálták. Sőt a rendkívüli eljárással a hagyományos metódushoz képest már valóban villámsebességű tárgyalásról lehet beszélni, ami azonban ismét a túlbiztosítás egyik jellegzetes példájának tekinthető, hiszen ténylegesen nem volt rá szükség: a háború éveiben egyetlen törvényjavaslat sem került tárgyalásra rendkívüli sürgősséggel.

Törvényalkotási oldalról nézve az első reform a parlamenti munkaképesség biztosítására épült. Tagadhatatlan, hogy ha tudatos obstrukcióra nem is került sor az első és a második nemzetgyűlés alatt, de enélkül is fennállt annak a veszélye, hogy a parlamenti viták elhúzódnak, ami hosszabb távon a tárgyalás alatt lévő javaslatok felhalmozódásához és a döntések elodázódásához vezet. Más megközelítésben mindez mégiscsak azzal jár, hogy a kormánytöbbség nem tudja érvényesíteni a pozíciójából

<sup>172</sup> 1930-ban az úgynevezett boletta- és 1939-ben a második zsidótörvény-javaslatnál.

<sup>173</sup> A javaslat tartalma nagyon egyszerű volt és csupán egyetlen paragrafusból állt.

<sup>174</sup> KN 1927–1931. XXIV. k. 2. és 117.

<sup>175</sup> Annyi eltérés mégis volt, hogy a beszédidő-hosszabbítás ideje nem 15, hanem legfeljebb 10 perc lehetett.

<sup>176</sup> Képviselőházi házaszabályok, 1939. 95–102. és 116.

<sup>177</sup> Itt is lehetőség volt egyszeri hosszabbításra.

<sup>178</sup> Képviselőházi házaszabályok, 1939. 117–120.

fakadó előnyöket, illetve felértékeli az ellenzéki pártok helyzetét, hiszen részben tőlük válik függővé a tárgyalások felgyorsításának a lehetősége. Az 1924. évi házszabály-módosítás a beszédidő korlátozásával és a klotúrral lényegében eredményes választ adott a fenti problémákra. A Bethlen-kormány azonban nem elégedett meg ennyivel és a parlamenti munka további gyorsítását, hatékonyabbá tételét állította középpontba a következő, 1928-as reformnál, s részben a már bevált eszközökre épített, illetve megpróbálta a tárgyalási rendet alapjaiban átformálni. A folyamatot aztán a harmadik házszabály-revízió tette teljessé, amely koncepcióban a tizenegy évvel korábbiak az egyes metódusaira épült. Az 1939. évi reform következtében a törvényjavaslatok tárgyalásának keretei és időtartama végképp leszűkült, ami a hatékonysági tényezőkön túl a politikai körülményeket is megváltoztatta: leszűkítette az ellenzéki pártok mozgásterét, illetve kisebb küzdelemre készítette mind a kormányzatot, mind a kormánypártot. Hosszú beszédek tartására már egyáltalán nem nyílt tér, de a vita lehetősége nem szűnt meg teljesen. Lényegében 1939-től ugyanis megnőtt képviselők száma, melynek következtében a korábbinál lényegesebb több törvényhozó próbált valamilyen módon szereplési lehetőséghez jutni, különösen akkor, ha nagyobb horderejű téma volt terítéken. Ennek jellegzetes példaként 1936-ban a telepítési törvényjavaslat képviselőházi tárgyalása 11 ülést vett igénybe 67 olyan képviselővel, akik az általános és/vagy a részletes vitában felszólaltak, míg 1939-ben a kishaszonbérletekről szóló törvényjavaslat tárgyalása 12 ülést tartott 56 képviselő közvetlen részvételével.

A századelőn a tárgyalás menetének megakasztására a túlbeszélés mellett a sorozatos név szerinti szavazások alkalmazása is bevált módszernek bizonyult. Az 1920-as évek első felében elvileg szintén megvolt ennek a lehetősége, hiszen a liberális házszabályok csupán annyi előírást tartalmaztak, hogy az aktust legalább húsz tag írásbeli kérelmének kell megelőznie.<sup>179</sup> Az 1924. évi reform egyértelműen szigorított azzal, hogy előírta, név szerinti szavazásra csak törvényjavaslatoknál kerülhet sor, egy vita során csupán egy ilyen lehet, amihez harminc tag előzetes kérelme szükséges.<sup>180</sup> Az előbbieket 1928-ban kiegészítették azzal, hogy csak a törvényjavaslatok általános vitájánál válhat kérhetővé.<sup>181</sup> 1920 és 1924 között összesen 13 alkalommal kellett név szerinti szavazást elrendelni, ami azt jelezte, hogy élő gyakorlatról volt szó, ami azonban messze állt attól, hogy számottevő mértékben akadályozta volna a törvényhozás munkáját. Szigorúan véve tehát nem lett volna szükség a korábban jelzett korlátozásokra. Inkább arról lehetett szó, hogy a házszabályreform készítői teljességre törekedtek és nem akartak kiskaput hagyni a jogszabályok terén. Ezzel viszont túl is lőttek a célon, ugyanis az 1924. évi módosítás után ciklusonként már legfeljebb egy-két ilyen vok-

solásra került sor. Valószínűleg ez a túlzott leszorítottság is hozzájárult ahhoz, hogy az 1939-es módosítás némileg megengedőbb volt és a törvényjavaslatok bizottsági tárgyalásánál is engedélyezte a név szerinti szavazásokat.<sup>182</sup>

A korszak folyamán végig érvényben volt az a közjogi alaptétel, miszerint a törvény a legmagasabb szintű jogszabály, melynek megalkotása a parlament feladata. A korszak közjogi szabályozása egyik hiányosságának tekinthető, hogy nem volt legalább megközelítőleg meghatározva az, milyen esetben szükséges az adott kérdést törvényi úton rendezni. A bizonytalanságot jól mutatta, hogy a nemzetközi szerződések rendszerint a törvényhozás elé kerültek, holott csak azoknál volt közjogi jelentősége a becikkelyezésnek, ahol olyan intézkedések voltak, melyek törvényhozási döntést igényeltek.<sup>183</sup> A hagyomány alapján mégis kialakult egyfajta szokásjog, mely szerint törvényhozási tárgyaknak számítottak: „az alkotmányjog, a mangánjog, a büntetőjog anyaga, az adómegszavazás, az állam területének bárminő megváltoztatása, a fontosabb közgazdasági tárgyú nemzetközi szerződésekhez való hozzájárulás, az állami vagyon és pénzügyek tekintetében való rendelkezés”.<sup>184</sup> Ez a tradíció csak részben élt tovább, a korszak második felében ugyanis a pénzügyekkel kapcsolatos kérdések döntő részben kikerültek a parlament hatásköréből.

A nemzetgyűlés, majd az országgyűlés tevékenységének egyik fő területét a törvényhozás jelentette melynek következtében 1920–1943 között közel 800 törvény született. A választási rendszer sajátosságaiból, valamint a kormányzat bürokratikus fölényéből elvileg azt lehetne várni, hogy a törvényjavaslatok letárgyalása, majd megszavazása pusztán formális aktus volt, ami egyáltalán nem igaz. Mindenekelőtt a vitában való részvételi lehetőség, az, hogy – főleg az ellenzéki – képviselők kifejthették véleményüket, kritikát gyakorolhattak az éppen terítéken lévő kérdésekről, önmagában is politikai jelentőséggel bírt. Emellett rendszerint a kormánypárt nem egyszerű mechanikus szavazógépként viselkedett és a törvényalkotó munkát irányítani nem, de befolyásolni igenis tudta. Az esetleges változtatásoknak természetesen az előkészítő feladatot ellátó szaktanárságok voltak a legfőbb területei, de az ilyen jellegű aktivitás a plénumban, illetve a részletesen tárgyaláson is érvényesült. Kirívó esetként 1929 márciusában a vármegyei közigazgatás részleges átalakítását célzó reform olyan nagy aktivitást váltott ki a képviselők részéről, hogy – állítólag – összesen 320 módosítás beterjesztésére került sor.<sup>185</sup>

A tárgyalásra került javaslatok jelentős része persze nem igényelt különösebb politikai előkészítést, azok viszont, melyek a közvélemény vagy bizonyos érdekcsoportok érdeklődésére számot tarthattak, annál inkább. A háttérben meghúzódó

<sup>179</sup> Képviselőházi házszabályok, 1908. 168–169.

<sup>180</sup> Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 148. 156–157. Azzal a kiegészítéssel, hogy a klotúr alkalmazására vonatkozó indítványról csak egyszerű szavazással lehet dönteni.

<sup>181</sup> Képviselőházi házszabályok, 1928. 110.

<sup>182</sup> Képviselőházi házszabályok, 1939. 41.

<sup>183</sup> Szász István: *Az országgyűlés szerepe a nemzetközi szerződések megkötésénél a magyar közjog szerint.* Budapest, 1932, 55.

<sup>184</sup> Tomcsányi: *Magyarország...* I. m. 446.

<sup>185</sup> *Pesti Napló*, 1929. márc. 7. 7.



Az 1927–32. évi országgyűlést feloszlató ülés. 1931. június 5.

gazdasági erőkkal magyarázható, hogy 1930-ban a korlátozott felelősségű társaságok pénzügyi gazdálkodását átalakítani kívánó javaslat igen éles ellenállással találkozott az egységes párti honatyák részéről is. Olyannyira, hogy a neves szakembernek számító Vladár Gábor szerint, aki akkoriban az igazságügyi minisztérium egyik vezető tisztviselője volt, az ő személyes közreműködésére volt szükség ahhoz, hogy a javaslatot a bizottságban ne szavazzák le.<sup>186</sup> A parlament, illetve elsősorban a többségi párt módosító, befolyásoló szerepe az alkotmányjogi reformok kapcsán szintén jól megfigyelhető. Összesen mintegy 60 törvény érintette valamilyen mértékben – intézmények, szabadságjogok stb. – a politikai berendezkedés jellegét. Egy részük persze csupán kiegészítő szabályozást jelentett vagy periferikus ügyekről szólt, de mintegy negyedük fajsúlyos reformnak számított, melyek élénk érdeklődést váltottak ki. A választójogról szóló 1925. évi reformnál szólaltak fel az egész korszakban a legtöbben – 87 képviselő –, de a titkos választójogot kiterjesztő 1938. évi módosítás is komoly aktivitást váltott ki a maga 48 hozzászólójával, s egyiket sem változatlan formában fogadta el a képviselőház. 1937-ben, kormánypárti és ellenzéki képviselők egyaránt sikerrel fordultak szembe a kormányzói jogkörbővítés azon pont-

<sup>186</sup> Vladár Gábor: *Visszaemlékezéseim*. Budapest, 1997, Püski, 195.

jával, amely erőteljesen szűkítette volna az országgyűlés utódállítási jogát.<sup>187</sup> Bár az ügyet sikerült még a javaslat parlamenti benyújtása előtt elsimítani, a második kamara kapcsán ugyanez már a hivatalos eljárás stádiumában történt meg. Mind az 1926., mind az 1937. évi felsőházi reformnál a nemzetgyűlés, illetve a képviselőház illetékes bizottságai – a plénum többségének a támogatásával – eredményesen akadályozták meg, hogy a második kamara abszolút vétőjogot kapjon, ahogyan az az eredeti törvényjavaslatban mindkét esetben szerepelt.

Abban, hogy a kormányzati oldal általában fékezni igyekezett a képviselők modifikációs ténykedését, elsődlegesen politikai, valamint kényelmi szempontok játszottak szerepet. Emellett persze az az aggodalom is felmerült, hogy a törvényhozók esetleg olyan változtatásokat tesznek a javaslaton, amely eltér annak koncepciójától, felborítja az előzetes egyeztetéseket vagy éppen az egyes paragrafusok ellentétbe kerülnek egymással. Utóbbi eset, egyébként – annak ellenére, hogy a törvényjavaslatok hosszú előkészítő munkán mentek keresztül – ciklusonként egy-két alkalommal előfordult. A probléma elkerülése érdekében az 1924. évi házszabály-módosítás – megszüntetve egy eljárásbeli hézagot – egyértelműen meghatározta, hogy ilyen esetekben a házelnök kezdeményezésé-

<sup>187</sup> Olasz: A kormányzói jogkör. I. m. 127–128.

#### Törvények és rendeletek a Horthy-korszakban<sup>1</sup>

Év	rendelet	törvény	arányszám
1920	388	41	9,5
1921	329	55	6,0
1922	116	29	4,0
1923	223	43	5,2
1924	330	28	11,8
1925	380	49	7,8
1926	387	24	16,1
1927	419	35	12,0
1928	445	45	9,9
1929	373	48	7,8
1930	379	47	8,0
1931	421	35	12,0
1932	436	21	20,8
1933	429	28	15,3
1934	412	25	16,5
1935	361	23	15,7
1936	399	36	11,0
1937	364	28	13,0
1938	488	39	12,5
1939	712	20	35,6
1940	792	39	20,3
1941	989	20	49,5
1942	822	24	34,3
1943	696	1	696
Össz.	11090	783	14,2

<sup>1</sup> Az összehasonlíthatóság miatt maradt ki az 1944-es év, a politikai környezet drasztikus megváltozása ugyanis kihatott a jogszabály-alkotási folyamatokra is és torzította volna az eredményeket. Az adatok a Magyar Törvénytár és a Magyarországi Rendeletek Tára vonatkozó kötetei alapján készültek.

re az illetékes bizottság és a plénum korrigálja a hibát.<sup>188</sup> 1927 után pedig hasonló feladattal egy további intézmény – a képviselőház és a felsőház tagjaiból összeállított bizottság került felállításra.

A törvények nem tartalmaztak minden kérdésre vonatkozóan részletes szabályozást, amit az egyes minisztériumok által kiadott rendeletek pótolnak. Utóbbiaknak két típusa létezett. Egy részük úgynevezett törvényi felhatalmazás útján kibocsátott rendelet volt, amely tulajdonképpen végrehajtási utasításnak tekinthető, másik részük pedig a törvényi szabályozás hiányosságait,<sup>189</sup> hézagait töltötte ki, de a kétféle jogszabály száma, egymáshoz viszonyított aránya, valamelyes megmutatja a parlamentnek, a jogszabályalkotásban betöltött szerepét.

A törvények időbeli megoszlása, illetve tartalmi tagolódása persze jelentős részben szituációfüggő volt, így például nyilvánvalóan a nemzetközi körülményekkel, Magyarország külpolitikai irányultságával állt összefüggésben, hogy 1940–42 között a 83 törvényből 12 valamilyen formában közvetlenül a magyar–német kapcsolatokról szólt. Ennek ismeretében első pillantásra is jól látható, hogy, hogy inkább a korszak első fele tekinthető törvényalkotási szempontból intenzív időszaknak – az 1920–1931 közötti években született az összes törvény 61,18%-a –, de bizonyos változások ezen túlmenően is érvényesültek. Az 1920-as évek első felének felfokozott ütemű törvényhozó tevékenysége előbb lecsökkent, majd jelentősebb ingadozásokat mutatott. A jelenség hátterében részben az egyenlőtlen feladatmegoszlás húzódott meg,<sup>190</sup> de az éves számok alakulására hatással volt az is, hogy a külügyi apparátus milyen mértékben látta el munkával a parlamentet.<sup>191</sup> A harmincas évek elején határozottan lecsökkent az évenkénti törvények száma, s feltűnő, hogy az évtized első felében a magát nagy reformpártiként beállító Gömbös-kormány egyáltalán nem törte magát azért, hogy sok feladattal lássa el az országgyűlést, miközben a rendeletkiadás mértéke a korábbi szinten maradt. A törvények száma az 1930-as évek második felében valamelyest nőtt ugyan, de igen nagy évenkénti ingadozásokkal, s érdemi csökkenésre nem a második világháború kezdetétől, hanem csupán Magyarország hadba lépésének évétől került sor. Az igazán látványos visszaesés 1943-ban következett be, ami egyenesen következménye volt a megritkuló üléseknek. A táblázat arra is rávilágít, hogy ha a

<sup>188</sup> Pontosabban a harmadszori olvasás előtt a házelnök visszautalja a törvényjavaslatot az illetékes bizottsághoz. Utóbbi megteszi javaslatát az ellentmondás feloldására, melyről utána a plénum dönt. *Házszabályok*, 1924. 160.

<sup>189</sup> Egészen különleges esetnek minősíthető a vitézi rend létrehozása, melyet kormányrendelet indított el és a törvényi szabályozásra csak utólag került sor. Kerepeszki Róbert: *A vitézi rend 1920–1945*. Máriabesnyő, 2013, Attraktor, 14–18.

<sup>190</sup> Így az 1938. évi „eredmény”-ben meghatározó szerepet játszott, hogy a kormányzat igen sok, az alkotmányjogot érintő kérdéssel – választójog, zsidókérdés, egyesületi és sajtóélet szabályozása stb. – jött elő.

<sup>191</sup> 1924-ben csupán 6 törvény szólt nemzetközi kérdésekről – főleg egyezmények becikkelyezéséről –, az általában véve is igen jó periódusnak tekinthető húszas évek végén ellenben évente 18–20.

házzabályreformokat követő éveket állítjuk középpontba, akkor csak 1925-ben nőtt meg a törvényalkotói tevékenység, az adatok tehát nem támasztják alá azt a kritikát, miszerint a parlament a maga lassúságával és nehézkességével mintegy akadályt jelentett a kormányzati reformpolitika számára. A rendeletkiadás terén sem lehet nagy állandóságról beszélni, látványosabb növekedés elsősorban azokra a periódusokra volt jellemző – a húszas évek eleje, vagyis közvetlenül a világháború után, a világgazdasági válság évei és a második világháború időszaka –, melyek az állami feladatok erőteljes növekedésével jártak együtt. Az 1939–1943 közötti évek adatai persze abból a szempontból is érdekesek, hogy az állami vezetés láthatóan gyorsan és intenzíven reagált a világháború kitörésével jelentkező új kihívásokra.

Összességében véve a korszak folyamán több mint 14-szer annyi rendelet született, mint törvény, ami a korábbi időszakokkal összevetve elsősorban a végrehajtó hatalom önálló jogszabályalkotásának erőteljes mértékű kibővülésére utal. 1898–1918 között éves átlagban 31,2 törvény és 322 rendelet született,<sup>192</sup> míg 1920–1943 között a 32,6 törvény mellett már 462 rendelet. Igaz, itt nem egy kizárólag Magyarországra és a korszakra jellemző jelenségről van szó, hanem a 20. század egészét érintő folyamatról,<sup>193</sup> a modernitás egyfajta lecsapódásáról. A mindenkorai kormányoknak a társadalmi élet egyre több és több területét kellett megszervezniük, szabályozniuk, s a növekvő igényeknek – a maguk bürokratikus és szaktudásbeli fölényére építve – könnyebben és rugalmasabban tudtak megfelelni, mint a nehézkesebb és a pártpolitikai küzdelmeknek jobban kitett parlamentek. Ez a jelenség azonban az 1930-as években új dimenziót kapott, amikor a kormányzat tudatosan igyekezett kibővíteni rendeletalkotási hatalmát a parlament rovására. Ennek egyszerűbb és kevésbé látványos módját az jelentette – a zsidótörvények kiváló példát szolgáltatnak –, amikor a rendelet nemcsak kitöltötte, hanem módosította is valamelyest a törvény által meghatározott kereteket,<sup>194</sup> vagy a vonatkozó rendelet(ek) kiadásának halogatásával időben kitolhatta a törvény életbe léptetését.

Bizonyos körülmények között azonban a fenti metódus elégtelennek bizonyult és radikálisabb eszközök igénybevételére került sor. A harmincas évek elején a gazdasági világválság kiszélesedése és elmélyülése új kihívások elé állította az államapparátust. A Bethlen-kormány gyors reformintézkedésekkel próbálkozott a pénzügyi összeomlást elkerülni, az államháztartás megroppant egyensúlyát helyreállítani. A válságkezelés első látványos lépéssorozatát az 1931. júliusi, nevezetes, háromnapos bankzárlatot elrendelő, illetve ahhoz társuló rendeletek jelentették. 1931. július

<sup>192</sup> Cszizmadia Andor: *A kormányzás egyes kérdései a felszabadulás előtt*. Budapest, 1983, Főirány Programiroda, 88.

<sup>193</sup> Körösnéyi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Budapest, 2005, Osiris, 474.

<sup>194</sup> Ungváry Krisztián: *A Horthy-rendszer mérlege. Diszkrimináció, szociálpolitikai és antiszemitizmus Magyarországon*. Pécs–Budapest, 2013, Jelenkor–OSZK 196. és 384–385.

25-én azután a Bethlen-kormány pénzügyminisztere törvényjavaslatot nyújtott be a képviselőházhoz, majd fogadtatott el vele „a gazdasági és hitelélet rendjének, továbbá az államháztartás egyensúlyának biztosításáról”, melynek alapján a kormányzat jogot kapott arra, hogy minden olyan intézkedést rendeleti úton léptethessen életbe, melyet az államháztartás egyensúlyának biztosítása érdekében szükségesnek tart.<sup>195</sup> A két kérdés közötti közvetlen összefüggést jól mutatja, hogy a bankzárlat kapcsán kiadott rendeletek voltak azok, melyek utólagos törvényesítése a felhatalmazás révén először megtörtént.<sup>196</sup>

A kezdeményezés azonban nem volt teljesen új, s előzményei az 1920-as évek közepére nyúltak vissza. Akkor a Bethlen-kormány pénzügyi szanálási programjának megvalósítására egy, a Népszövetséggel történt, de a törvényhozás által is elfogadott megállapodás keretében került sor. A reform szerves részét jelentette, hogy addig, amíg a szanálási program be nem fejeződik, korlátozódik a nemzetgyűlés törvényhozói-hatalmi jogköre. A kormány a költségvetési egyensúly helyreállítása érdekében teendő intézkedéseit – többek között közalkalmazotti bércsökkentések, adó- és illetékemelések terén – rendeleti úton is bevezethette, azzal a feltétellel, hogy az így hozott rendeleteiről, valamint általában véve a szanálás menetéről beszámolóval és tájékoztatással tartozik egy, a nemzetgyűlés tagjaiból felállított 33-as bizottságnak<sup>197</sup> (nevét a létszámáról kapta). Ez a testület tehát egyfajta, a nemzetgyűlés plénúmát pótló szerv volt, amely előzetesen tanácskozhatott a bevezetni kívánt rendeletekről, felvilágosítást kérhetett a kormánytól, ellenőrizhette a pénzügyi számadásokat és munkájáról jelentést kellett tennie a nemzetgyűlésnek. A plénúm 1924. május 20-án meg is választotta a bizottság tagjait,<sup>198</sup> az többé-kevésbé rendszeresen ülésezett és működése 1926. június 30-án, a szanálási program hivatalos befejezésével valóban véget ért.<sup>199</sup> A testület azonban érdemi hatalmi jogosítványokkal nem rendelkezett: működése a plenáris üléseken nem volt tanácskozás tárgya és a törvényi előírások szerint „sem a bizottság tárgyalása vagy a bizottság határozata nem akadályozhatja meg azt, hogy a kormány, illetve az illető miniszter a kilátásba vett rendelkezéseket életbe léptesse, avagy a szükségesnek ítélt intézkedéseket tegye.”<sup>200</sup>

A bethleni politika tehát a gyakorlatban már kipróbált módszert kívánt feleleveníteni, néhány módosítással. Mindenekelőtt a minisztériumnak nem volt előzetes értesítési kötelezettsége, azt „sürgős esetben” utólag is megtehetette. A testület az országgyűlés két házának közös bizottsága volt, oly módon, hogy tagjainak kéthar-

<sup>195</sup> Ez lett az 1931. évi XXVI. tc.

<sup>196</sup> KI 1931–1935. I. k. 53–54.

<sup>197</sup> 1924:IV. tc. 5. §.

<sup>198</sup> NN 1922–1926. XXIV. k. 75–76.

<sup>199</sup> NN 1922–1926. XLV. k. 278.

<sup>200</sup> 1924:IV. tc. 5. §.



BETHLEN ISTVÁN GR. PÁRIZSBA UTAZIK A NÉPSZÖVETSÉGI KULCSON ELŐKÉSZÍTÉSÉRE 1923. ápr. 30.

Bethlen István miniszterelnök (Az Est, 1923. április 30.)

madát a képviselőház, egyharmadát a felsőház választotta meg.<sup>201</sup> A rendkívüli felhatalmazás eredetileg egy évre szólt, de ez a metódus annyira elnyerte az érintett állami szervek tetszését, hogy a korszak második felében évről évre sor került a felhatalmazás és ezzel a bizottság működésének a meghosszabbítására. A választásokra egyébként a ciklusok elején és a meghosszabbításról szóló törvények elfogadását követően került sor. A testületnek egyébként képviselő és felsőházi részből is volt választott tisztikara (elnök, elnökhelyettes, jegyző, előadó), s az elnökök felváltva üléseztek. Mivel az évtized végétől több szakaszban nőtt a törvényhozás tagjainak a száma, hasonló emelésre került sor a bizottságnál is, melynek következtében a testület nagysága 1939 elejétől 36, 1942-től pedig 42 főre nőtt,<sup>202</sup> a két Ház közötti, már jelzett megoszlásban.

Az országos bizottság egyfajta hirtelen létrehozott testület volt, bizonyos fokig parlamentpótló, szakmai intézményként. Utóbbira utalt, hogy a bizottság a Ház elnapolása és felosztatása esetén is működött, felvilágosítást kérhetett a minisztériumoktól, amit azok kötelesek voltak megadni, de szükség esetén egy-egy konkrét témakörhöz kapcsolva meghívhattak – természetesen szavazati joggal nem rendelkező – külső

<sup>201</sup> 1931:XXVI. tc. 7. §.

<sup>202</sup> 1939:III. tc. 1. §, és 1941:XI. tc. 2. §.

szakértőket is az ülésre. Bár a tanácskozások témáját rendszerint az éppen esedékes miniszteri rendeletek jelentették, de a tagok egyéb kérdéseket is előhozhattak, úgy- mond napirend előtti felszólalás formájában. 1932-től végső esetben arra is lehetőség nyílt, hogy kezdeményezzék valamely kérdés vagy rendelet sürgős megvitatását a plénumon.<sup>203</sup> A testület különleges helyzetét az 1939. évi házszabályok bizonyos fokig megerősítették. Bár a bizottságoknál rögzített beszédkorlátozások elvileg rájuk is vonatkoztak, de 1943 végén külön házhatározat mondta ki, hogy az elnök a vita kereteinek kiszélesítése érdekében eltérhet tőle.<sup>204</sup> Az eléjük kerülő kérdéseknek pedig – eltérően a törvényjavaslatokétól – általános és részletes tárgyalást biztosítottak, méghozzá klotúr alkalmazása nélkül.<sup>205</sup> Nem véletlen, hogy – a tanácskozások bizalmas jellegét aláhúzó – az üléseken csak a bizottsági tagok vehettek részt.

Az intézmény tevékenységének a megítélése kezdettől fogva ellentmondásos volt. Bár Károlyi Gyula kormányfőként már 1931 szeptemberében figyelmeztette a bizottság tagjait, hogy itt nem egy fiókparlamentről van szó,<sup>206</sup> a testület eleinte nagy lendülettel és ambícióval látott munkához. Sor került – a pénzügyi takarékosági politika előmozdítása végett – egy hatfős albizottság felállítására is, s miután a pénzügyminiszter időnként bizalmas jellegű felvilágosításokra is hajlandó volt, a tagok úgy érezhették, jobban belelátnak a költségvetés helyzetébe. Ugyanakkor egyes ellenzéki pártok úgy vélték, hogy az intézménynek pusztán a kormányintézkedések legitimálása a feladata, ezért egyre nagyobb számban tartották magukat távol tőle. Idővel persze mindkét oldal túlzásai enyhültek. Mindenekelőtt nyilvánvaló lett, hogy pártemberei és a hozzá lojális felsőházi törvényhozókon keresztül a mindenkorai kormányzat egyre inkább kezében tudja tartani a testület irányítását. A bizottság érdemi hatalommal nem rendelkezett, s a rendeletek a tagok esetleges ellenkezése dacára is életbe léptek. A felsőház részéről helyet foglaló Szerényi József felettebb pesszimista helyzetértékelést adott, az 1931. december 22-i ülésen, amikor úgy látta, hogy főleg az éppen tárgyalt rendelet részletproblémáiba belemenni, hiszen a pénzügyminiszter úgyis kijelentette: „szerinte minden mondat egy kompromisszum eredménye, azon sem szűkíteni, sem bővíteni nem áll módjában a kormánynak”.<sup>207</sup> A jelzett eset azonban nem általánosítható, mivel, ha a bizottság a neki bemutatott rendelettervezeteken kisebb módosításokat eszközölt, azokat az érintett minisztérium rendszerint akceptálta. Az ülések azonban hamar elsűrültek,<sup>208</sup> s politikai jelentősége inkább csak annak volt, hogy egy 1932-ben beveze-

tett módosításnak köszönhetően a bizottságnak tevékenységéről félévente jelentés kellett tennie a képviselőház felé.<sup>209</sup> A plénium persze mindig elfogadta őket, de az már a politikai körülményeken múlt, hogy az elfogadásra simán vagy esetleg komolyabb vitát követően került sor. Az érem másik oldalaként viszont a távolmaradás sem tűnt célszerűnek, így a különböző ellenzéki pártok képviselői – az MSZDP-t kivéve – idővel sorban megjelentek a bizottságban.

A módszer az évtized végén szélesedett ki, miután az 1939. évi II. tc. – a honvédelmi törvény – lehetőséget nyújtott a kormánynak arra, hogy a kivételes hatalom bevezetése esetén „megtehet rendelettel minden olyan közigazgatási, magánjogi, eljárási és a törvényhozás hatáskörébe tartozó egyéb intézkedést, amely a rendkívüli viszonyok által előidézett helyzetben elkerülhetetlenül szükséges”.<sup>210</sup> Az így meghozott rendeleteket pedig egy, a két ház tagjaiból – szintén kétharmad-egyharmad arányban – megalakított bizottságnak kellett bemutatni. Az országos honvédelmi bizottság még 1939 tavaszán meg is alakult,<sup>211</sup> s mivel a kormány 1939. szeptember elején életbe léptette a rendkívüli felhatalmazást, tényleges működését is megkezdhetette. Mivel a felhatalmazás meghosszabbítására ismételt sor került, így a bizottság tevékenysége is folyamatos volt a második világháború éveiben. Bár működési elvei alapvetően megegyeztek a másik intézménnyel, néhány kérdésben eltért tőle, melyek bizonyos fokig tovább szűkítették a parlament ellenőrző szerepét. A törvény itt már kifejezetten a rendeletek utólagos bemutatására helyezte a hangsúlyt, s a gyakorlatban is ez érvényesült,<sup>212</sup> továbbá a bizottságnak nem volt jelentéstételi kötelezettsége, így a kormánynak a honvédelemmel kapcsolatos rendeleti kormányzása soha nem kerülhetett megvitatásra a plénumon.

A testület létszáma eredetileg 36 főben lett megállapítva, ami a későbbiekben sem változott. A rendkívüli hatalmat az 1939 szeptemberében kiadott 8100/1939. miniszterelnöki rendelet léptette életbe. A törvényi előírás úgy szólt, hogy ha nincs tényleges háborús helyzet, akkor a felhatalmazás négy hónap után megszűnik, ezért a kormány négyhavonta<sup>213</sup> újra és újra kérte és persze mindig meg is kapta a hosszabbítást. Formailag ez nem törvényjavaslatként, hanem kormány-előterjesztésként történt, melyről a Ház – külön kérésre – rendre vita nélkül döntött, egészen 1941 nyaráig, amikor a Szovjetunió elleni hadba lépés feleslegessé tette a további procedúrát. Ennél persze nagyobb probléma volt, hogy a két bizottság között időnként hatásköri átfedések történtek. Imrédy Béla az 1943. augusztus 12-i ül-

<sup>203</sup> 1932: VII. tc. 4. §.

<sup>204</sup> KN 1939–1944. XIX. k. 191.

<sup>205</sup> Képviselőházi házszabályok, 1939. 33. és 112.

<sup>206</sup> MNL–OL K 513 33-as bizottság jegyzőkönyvei. 1931. szeptember 4. 3. k. 200.

<sup>207</sup> Uo. 1931. december 21. 247.

<sup>208</sup> Rassay: *Politikai emlékezéseim*. I. m. 164. Sajtóközlésben egyébként a testületet „ámen-bizottság”-nak nevezték el. *Pesti Napló*, 1936. június 16. 5.

<sup>209</sup> A már említett 1932. évi VII. tc. alapján.

<sup>210</sup> 1939: II. tc. 141. §.

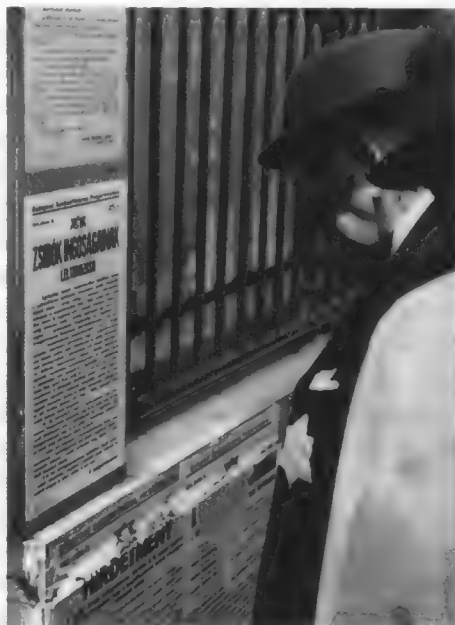
<sup>211</sup> KN 1939–1944. I. k. 18.

<sup>212</sup> MNL–OL K 11 1. csomó, Honvédelmi Bizottság jegyzőkönyvei és iratai. A jegyzőkönyvek szerint, az esetek többségében utólagos bejelentésre kerül sor.

<sup>213</sup> Az első ez irányú előterjesztésre 1939 decemberében került sor, melynek érvényessége 1940. január 2-től május 2-ig terjedt. KI 939–1945. III. k. 392.

sen külön kitért erre, de Keresztes-Fischert belügyminiszter – elismerve a probléma létét – csupán annyit tudott válaszolni, hogy a vitákat elkerülendő egyes rendeleteket, mindkét bizottsághoz benyújtják tárgyalás végett.<sup>214</sup>

Az országos gazdasági bizottság 1931 és 1943 júniusa közötti jelentései,<sup>215</sup> illetve egyéb anyagai alapján – pontos információk sajnos csupán erre az időszakra vonatkozóan vannak – 579, túlnyomórészt miniszterelnöki rendelet kiadására került sor. A honvédelmi törvény által biztosított felhatalmazás következtében – 1939 és 1944 tavasza között – 100 rendelet látott napvilágot. Önmagában tehát tekintélyes nagyságról van szó, de az összehasonlíthatóság érdekében mindkét esetben az 1943 végéig terjedő időszakot vesszük figyelembe. Így a honvédelmi felhatalmazás alapján 97, a másiknál pedig – az 1943 első felére eső rendeletszámot megduplázva – 611 rendelettel lehet számolni. Így könnyen kiszámítható, hogy 1931–1938 között az összes rendeletnek 10%-át alkották azok, melyek eredetileg nem kormányhatáskörbe tartoztak, de körülbelül hasonló nagysággal – 9,4% – számolhatunk 1939–1943 között is. Utóbbi adatnál figyelembe kell venni, hogy a rendeletkiadás általános gyarapodása ellensúlyozta az újabb felhatalmazás életbelépését. Statisztikai oldalról nézve tehát csak a legelső – 1931 nyarától 1932 közepéig tartó – egy év volt valóban kiemelkedő, amikor is a Bethlen- és a Károlyi-kormány 109 rendelet adott ki ily módon.<sup>216</sup> Önmagában persze a 10% nem tűnhet kirívónak, de figyelembe kell venni, a jelzett folyamat azzal járt együtt, hogy nagyjából 700 esetben törvényi szabályozásra lett volna szükség, ami így elmaradt. A két felhatalmazás hosszú időn keresztül fenntartása kétségtelenül előnyös volt a kormány számára, de – a harmincas évek elejét kivéve – nem annyira gyorsasági, mint inkább



A zsidók ingóságainak kötelező leltározásáról szóló, 1944. június 16-án megjelent rendeletet olvassák  
Budapesten

politikai szempontból. Itt nemcsak a törvényjavaslatokat kísérő parlamenti viták és egyeztetések lespórolásáról volt szó, hanem a parlament döntési kompetenciájának egyoldalú szűkítéséről is. Az 1930-as évek elejétől eltekintve semmi nem indokolta, hogy a különféle adóemelések ne kerüljenek a törvényhozás elé, de ugyanez mondható el a gazdaadósságok rendezéséről 1933-ban, vagy a zsidók hadkötelezettségének szabályozásáról 1941-ben. A rendkívüli sürgősségi tárgyalás bevezetése után a törvényhozás esetleges túlterheltsége sem tekinthető komoly érvnek, miközben ugyanis – amint arra Matolcsy Mátyás 1941 júniusában, a plénumon rámutatott – egyes rendeletek országgyűlési tárgyalást igényeltek volna, a Ház elé „jelentéktelen” kérdések kerültek.<sup>217</sup> Végeredményben a rendeletkiadási jogkör bővülése a korszak második felében jelentős összetevője volt a kormányzat javára bekövetkező hatalmi súlyponteltolódásnak.

<sup>214</sup> MNL–OL K 11 1. csomó, 1943. augusztus 12-i ülés jegyzőkönyve.

<sup>215</sup> A jelentések bekerültek a képviselőházi irományokba, így publikussá váltak.

<sup>216</sup> KI 1931–35. I. k. 53–60. KN 1931–1935. XVII. k. 324.

<sup>217</sup> KN 1939–1945. X. k. 112.



*Éber Antal független országgyűlési képviselő felszólalása a felhatalmazási törvényjavaslat*

*vitáján. 1931. július 28.*

## II. 5.

# PARLAMENT ÉS ÁLLAMI KÖLTSÉGVETÉS

[188] +

A magyar törvényhozás hagyományosan egyik legfontosabb hatalmi jogosítványai közé tartozott az, hogy a kormány csak a törvényhozás által elfogadott éves állami költségvetés alapján folytathatja tevékenységét. A költségvetés parlamenti tárgyalásának és a döntéshozatalnak természetesen volt kialakult – törvényeken és jogszabályokon nyugvó – gyakorlata. Az 1848. évi III. és az 1867. évi X. tc. szerint a költségvetés előkészítése kizárólagosan a kormány, azon belül is elsősorban a pénzügyminisztérium feladata volt.<sup>218</sup> A költségvetést a parlamenti betérjesztés után a Ház elnöke – előkészítés végett – kiadta a pénzügyi bizottságnak, amely előbb általánosságban, majd tárcaként külön-külön általában és részleteiben is letárgyalta. A tanácskozás után az – a bizottsági jelentéssel együtt – a plénum elé került. A honatyák előbb általánosságban tárgyaltak, majd döntöttek róla. Elfogadása után, melyhez természetesen elegendő volt a jelen lévő képviselők többsége, következett a tárcánkénti tárgyalás – ismét általában és részleteiben –, s a szavazások. A folyamat azonban itt nem ért véget, a költségvetés elfogadása ugyanis csupán egyfajta parlamenti határozat erejével bírt. A pénzügyminiszter a költségvetést – a törvényhozók által elfogadott módosításokkal együtt – ismét benyújtotta a képviselőházban, de most már törvényjavaslatként, kérve a törvényhozástól, adja meg számára a felhatalmazást (appropriáció), hogy a költségvetést életbe léptethesse. A javaslat újból végigjárta a fenti utat, azzal a különbséggel, hogy az általános vita után nem miniszteri tárcák, hanem paragrafusok szerinti tárgyalás következett, s a törvényjavaslat pénzügyi szempontból kevésbé részletes volt, már csak a költségvetési főtételeket tartalmazta. A folyamatot a harmadszori olvasás zárta le, majd a javaslat továbbment a főrendiházhoz<sup>219</sup> és szentesítés végett az uralkodóhoz. A költségvetések tehát végeredményben egyfajta sajátos jellegű törvényjavaslatoknak tekinthetők, melyek elfogadásukat követően bekerültek a magyar törvénytárba is.

<sup>218</sup> A parlament tagjai ezt önmagukban nem képesek megtenni.

<sup>219</sup> A dualizmus időszakában az a gyakorlat alakult ki, hogy a kormány a költségvetést, majd a felhatalmazást először mindig a képviselőházhoz nyújtotta be.



Reményi-Schneller Lajos pénzügyminiszter a képviselőház ülésén. 1940. október 24.

Ha a költségvetést nem sikerült időben életbe léptetni, akkor két lehetőség kínálkozott. A kormány – pótmegoldás gyanánt – külön törvényjavaslatban – meghatározott időtartamra – felhatalmazást (indemnitás) kért a parlamenttől, hogy az új költségvetés létrejöttéig az előző keretében az állami jövedelmeket beszedhesse és a szükséges kifizetéseket eszközölje.<sup>220</sup> (Az indemnitási javaslat parlamenti tárgyalása ugyanolyan, mint bármelyik törvényjavaslaté, tehát egyszerűbb és rövidebb, mint a rendes költségvetés esetében.) Abban az esetben, ha a törvényhozás megtagadta a költségvetés elfogadását, vagy nem lehetett azt letárgyalni, és indemnitás révén sem sikerül átmeneti megoldást találni, ex-lex állapot következett be.<sup>221</sup> Első alkalommal 1899-ben jött létre ilyen szituáció, ami a 20. század elején – a parlament működésének egyik diszfunkciójaként – rendszeressé vált.<sup>222</sup>

Az 1910-es évek közepétől azonban a hagyományos gyakorlat teljesen felborult. Az első világháború éveiben a kormányok nem bajlódtak a hagyományos, de nehézkes eljárással, hanem rendre indemnitás útján biztosították maguk számára a szükséges felhatalmazást. 1918 őszétől, a forradalom győzelmétől kezdve már az indemnitás

<sup>220</sup> Magyary Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga*. Budapest, 1923, 135–136.

<sup>221</sup> Magyary: *A magyar állam...* I. m. 140–141.

<sup>222</sup> 1899–1918 között összesen hat alkalommal alakult ki ex-lex Magyarországon.

tások is megszűntek és az állami vezetés lényegében felhatalmazás nélküli pénzügyi gazdálkodást folytatott.

Az 1920 februárjában megalakult nemzetgyűlés pártjai között konszenzus alakult ki abban a tekintetben, hogy az állami gazdálkodásnak vissza kell térni a hagyományos gyakorlathoz. A súlyos gazdasági válság, az állam zilált pénzügyi viszonyai, az egyre gyorsuló infláció közepette azonban ismét csak indemnításokkal lehetett biztosítani a szükséges felhatalmazást. Bár 1920. szeptember elején az akkori pénzügyminiszter, Korányi Frigyes benyújtotta a nemzetgyűlés elé az 1920/21. évi költségvetés tervezetét,<sup>223</sup> annak tárgyalása állandóan halasztódott, még a pénzügyi bizottság sem volt képes arra, hogy jelentését elkészítse.

1920 decemberében, amikor Teleki Pál miniszterelnök részben átalakította a kormányt, a pénzügyminiszteri széket Hegedüs Lóránt foglalta el, akinek programjában kulcselemet jelentett az állam pénzügyi helyzetének egyensúlyba hozatala és a hagyományos költségvetési politikához való visszakanyarodás. Hegedüs az 1921 áprilisában Bethlen István vezetésével megalakult új kormányban is megőrizte pozícióját, s reformpolitikája részeként, átdolgozott formában ugyan, de újból benyújtotta a Korányi-féle költségvetést. Annak tudatában, hogy az – a gyorsan változó inflációs körülmények közepette – szinte semmilyen pénzügyi realitással nem rendelkezik, de legalább valamiféle fogódzót nyújt a jövőbeni pénzügyi reformterveket illetően és jelezheti a kormány szándékainak komolyságát. A nemzetgyűlési képviselők lelkesen fogadták, hogy végre nagyszabású vitát lehet folytatni a pénzügyi politikáról és általában véve a gazdasági helyzetről, de a testület munkatempója problémákhoz vezetett. A pénzügyi bizottság jelentése csak április 26-ra készült el, az általános vita május 3-án kezdődött el.<sup>224</sup> Bár az ilyenkor szokásos gyorsító technikák életbe léptek,<sup>225</sup> de látható volt, hogy a tárgyalás nem fog május végére befejeződni, ameddig a legutóbbi indemnítás hatálya tartott. Az esetleges ex-lex állapot elkerülése érdekében a kormányzat keresztülvitte, hogy a nemzetgyűlés – házszabályellenes módon – néhány napra szakítsa meg a költségvetés tárgyalását, és fogadjon el egy újabb indemnitást.<sup>226</sup> Ennek megtörténte után a Tisztelet Ház június 11-én befejezte a költségvetés tárgyalását, továbbította az államfőhöz aláírás végett és így az törvényerőre emelkedett.<sup>227</sup> Ez a lépés mégsem lett egy sikeres pénzügyi politika része. Különböző okok miatt a nagyszabású reformprogram megbukott és szeptemberben maga Hegedüs is távozott a pénzügyminisztérium éléről.

<sup>223</sup> NN 1920–1922. V. k. 274.

<sup>224</sup> NN 1920–1922. IX. k. 369.

<sup>225</sup> A tárgyalás gyorsítása végett előbb sürgősség kimondására került sor, így a kérdés tárgyalását nem elvileg lehetett más ügyekkel megszakítani, majd a képviselők az indemnitás idejére az üléssidőt kitolták a szokásos napi 4 órától 8 órára. NN 1920–1922. IX. k. 548. X. k. 2.

<sup>226</sup> NN 1920–1922. X. k. 2–3.

<sup>227</sup> 1921:XXIII. tc.



Hegedüs Lóránt, 1920 decembere és 1921 szeptembere között pénzügyminiszter

A kormányzat visszatért a bevált gyakorlathoz és gazdálkodását indemnításokkal törvényesítette.

1920 nyarán Teleki Pál miniszterelnökként még igen nagy többséggel rendelkezett a nemzetgyűlésben. Ez a többség idővel fokozatosan csökkent, majd 1921 őszén – immár Bethlen miniszterelnöksége alatt –, IV. Károly második sikertelen visszatérési kísérletét követően jelentősen megváltozott, mert a legitimista politikusok túlnyomó része is ellenzéki pozíciót foglalt el. A megváltozott erőviszonyok 1921/22 fordulóján azonnal éreztették hatásukat. Korábban a nemzetgyűlés pártjai – minden lassúságuk és nehézkességük dacára – sikerrel tudták elkerülni az ex-lex állapotot, ami most bekövetkezett. Az esedékes indemnítás hatálya december végén lejárt, s a törvény-

hozás csak január 27-én fogadta el az újat. Az eset háttérében valószínűleg Bethlen István miniszterelnök taktikai megfontolásai fedezhetőek fel, aki tudatosan számított arra, hogy egy elhúzódó indemnitási vita következtében nem lesz idő a választójogi törvényjavaslat letárgyalására. Így a kormány december 10-én nyújtotta be az 1922 első felére szóló indemnitási javaslatát, ami csak rövid és formális tárgyalást tett volna lehetővé.<sup>228</sup> Az általános vita december 20-án kezdődött el. A kormányzat meg is szakította azt egyéb ügyek előhozatalával, a tárgyalási idő meghosszabbításáról pedig csak január 12-én és 14-én született döntés.<sup>229</sup> Az ellenzéki képviselők készséges partnernek bizonyultak: egyrészt nem látták át a kérdés összefüggéseit, másrészt úgy vélték, az ex-lex létrejöttéért a közvélemény a kormányt teszi majd felelőssé. Mindennek következménye egy hosszú és heves parlamenti vita lett, amely csak január 27-én zárult le a törvényjavaslat harmadszori olvasásával.<sup>230</sup>

Az 1922 májusában lebonyolított nemzetgyűlési választásokat megnyerte ugyan a Bethlen vezette kormánypárt, de a különböző ellenzéki irányzatok számottevő po-

<sup>228</sup> NN 1920–1922. XIII. k. 279.

<sup>229</sup> NN 1920–1922. XIV. k. 476. és XV. k. 42.

<sup>230</sup> NN. 1920–1922. XVI. k. 33–34.

zciókkal rendelkeztek a törvényhozásban, így költségvetési téren is erős és elhúzó-dó küzdelemre lehetett számítani. A második nemzetgyűlés megalakulását követően szinte azonnal sor került az újabb indemnitási javaslat benyújtására, amely a szokásos pénzügyi felhatalmazáson túl más dolgokat is magában foglalt. Mindenekelőtt lehetőséget kívánt adni, hogy a kormány egyes, a politikai szabadságjogokat korlátozó intézkedéseket a kivételes hatalomról szóló törvény alapján átmenetileg fenntartsa, valamint törvényesíteni kívánta a választójogról szóló kormányrendeletet.<sup>231</sup> A javaslat ellenzéki részről óriási vihart váltott ki, de csak annyit tudtak elérni, hogy a választójog kérdése kikerült belőle. Ellenben az 1922 elejére kialakult helyzet állandósult és a kormányzat pénzügyi gazdálkodása továbbra is indemnításokra épült. Bethlen ezeket a javaslatait rendre benyújtotta a parlamenthez, de olyan időpontban, ami elvileg csak egy gyors tárgyalásra kínált teret: ha az indemnitás júliussal kezdődött, akkor a benyújtásra június első felében, ha januárban, akkor december első felében került sor. Az ellenzéki pártok, bár meglett volna rá a lehetőségük, nem akadályozták meg nyílt obstrukcióval a javaslatok elfogadását, de arra sem voltak hajlandók, hogy elfogadják a bethleni játékszabályokat. Ezért minden indemnításról viszonylag hosszú, általában bő egy hónapig tartó kemény vita folyt a nemzetgyűlésben,<sup>232</sup> melynek hatására rendre – igaz rövid ideig tartó – ex-lex állapot alakult ki. Ennek bekövetkeztéért viszont kormány és ellenzék rendszerint egymást hibáztatta. A helyzet különösségét fokozta, néhány rendhagyó eljárás. A kormányzat utólag soha nem kért felhatalmazást az ex-lexben folytatott gazdálkodásáért, az indemnítási javaslatok pedig többnyire olyan költségvetésekre hivatkozva kértek felhatalmazást, melyeket a nemzetgyűlés nem tárgyalta le.

<sup>231</sup> NI 1922–1926. I. k. 4–35.

<sup>232</sup> A javaslatok tárgyalása általában 22–30 ülésnapot vett igénybe. A megalakulását követő másfél évben a második nemzetgyűlés tárgyalási idejének 36%-a esett az indemnításokra. *A magyar országgyűlés története*. I. m. II. k. 487.

# Indemnítások 1920–1926<sup>233</sup>

Törvény	Időtartam	Ex-lex
1920: IV.	1920. febr. 1. – június 30.	
1920: XIV.	1920. júl. 1. – szept. 30.	
1920: XXVII.	1920. okt. 1. – dec. 31.	
1920: XL.	1921. jan. 1. – márc. 31.	
1921: II.	1921. ápr. 1. – máj. 31.	
1921: XVI.	1921. jún. 1. – júl. 31.	
1921: XXXIV.	1921. aug. 1. – dec. 31.	
1922: I.	1922. jan. 1. – jún. 30.	1922. jan. 1–30.
1922: XVII. tc.	1922. júl. 1. – dec. 31.	1922. júl. 1. – aug. 11.
1923: IX. tc.	1923. jan. 1. – jún. 30.	1923. jan. 1. – febr. 10.
1923: XXXII.	1923. júl. 1. – dec. 31.	1923. júl. 1. – aug. 14.
1924: I.	1924. jan. 1. – jún. 30.	1924. jan. 1. – febr. 10.
1924: XVII.	1924. júl. 1. – dec. 31.	1924. júl. 1–13.
1924: XXV.	1925. jan. 1. – ápr. 30.	
1925: IX. 6	1925. máj. 1. – jún. 30.	
1925: XXVI.	1925. júl. 1. – dec. 31.	
1925: XLVII.	1926. jan. 1. – febr. 28.	
1926: III.	1926. márc. 1. – jún. 30.	

Bár az ismétlődő ex-lexek kellemetlenek voltak a kormányzat számára, Bethlen láthatóan nem engedett álláspontjából és nem volt hajlandó hosszabb tárgyalási idő beszámításával, hamarabb benyújtani az indemnítási javaslatokat. Annál kevésbé, mivel az államvezetés ezeket a periódusokat súlyosabb következmények nélkül túlélte. Ebből a helyzetből – a miniszterelnök értelmezése szerint – kétféle kiút kínálkozott. Kézenfekvő megoldásnak tűnt a javaslatok parlamenti tárgyalását előzetes pártközi egyeztetésekkel, kompromisszumokkal megkönnyíteni. Bethlen eleinte próbálkozott ezzel a megoldással, de a felek álláspontja túl távoli volt ahhoz, hogy sikerre vezethessen.<sup>234</sup> A másik lehe-

<sup>233</sup> A táblázat a Magyar Törvényár vonatkozó adatai alapján készült. Más időkeretben és struktúrában Magyary is készített hasonló kimutatást. Magyary: *A magyar állam*. i. m. 214–217.

<sup>234</sup> Bethlen következetesen csak minimális engedményekre volt hajlandó, amit az ellenzéki pártok nem fogadtak el.

tőseget a parlamenti tárgyalás kereteinek átalakítása jelentette, s a kormányfő már 1922 közepén, az éppen esedékes indemnitás tárgyalása kapcsán jelezte, hogy foglalkozik a módosítás gondolatával, melyre végül 1924-ben került sor. Ilyenformán részben igaza lehet az ismert politikusnak és közírónak, Gratz Gusztávnak, aki egyértelműen az elhúzódozó indemnitási vitákat jelölte meg a házszabályreform közvetlen előzményének.<sup>235</sup>

Az 1924. évi házszabály-revízió a tárgyalás korlátozásával kívánta a fenti gondokat orvosolni. Az új házszabályok szerint az indemnitási javaslat plenáris tárgyalása maximum 4 ülésnapot vehet igénybe, úgy, hogy a szónokok az általános vitában legfeljebb 1 óráig, a részletesnél pedig 15 percig szólhatnak fel. A negyedik napon, az utolsó órában a házelnök köteles a vitát bezárni és utána már csak az érintett előadó és a miniszterek szólhatnak fel.<sup>236</sup> Itt a kormányzat annyi – bár nem lebecsülendő – önkorlátozást tett, hogy a fenti előírások csak akkor lépnek életbe, ha az indemnitás a szorosán vett felhatalmazáson kívül mást nem tartalmaz és az esedékes költségvetés a Házhoz már be van terjesztve.<sup>237</sup>

Bethlen eddigi kormányfősége alatt a nemzetgyűléshez több költségvetést nyújtottak be, de csak egy – az 1920/21-es – volt letárgyalva és annak az időtartama sem volt rendkívül hosszú.<sup>238</sup> Ennek ellenére nyilvánvaló volt, hogy a változtatásokat a költségvetés tárgyalására is ki kell terjeszteni, méghozzá alapvetően hasonló módszerek érvényesítésével. 1924 után a költségvetés általános tárgyalása eleinte minden kötöttség nélkül folyhatott, a 11. ülésnaptól viszont minden szónok maximum egy óra beszédidővel rendelkezett és az általános vitát az elnöknek – ha szükséges – a 20. ülésnap utolsó órájában be kellett zárnia. Ezután a képviselők döntöttek a benyújtott a határozat javaslatokról, majd az egyes tárcák tárgyalása következett. Méghozzá oly módon, hogy minden tárcára legfeljebb két ülésnap eshetett, a felszólalások ideje pedig az általános vitában nem lehetett több 1 óránál, a részletesben pedig 15 percnél.<sup>239</sup> Mivel az új házszabályok 1924 decemberében életbe léptek, az átalakított tárgyalási renddel az ex-lex veszélye végleg megszűnt.

Bár a pénzügyminisztérium több költségvetést is benyújtott,<sup>240</sup> ezek az infláció és a zilált pénzügyi viszonyok miatt igen gyorsan elavultak és nem szolgáltak érdemi, hiteles információkkal. Ezért a kormány nem is erőltette parlamenti tárgyalásukat és törvényerőre emelésüket. A gazdálkodás hagyományos szerkezetének a visszaállítására csak egy átfogó pénzügyi-gazdasági konszolidáció részeként kerülhetett sor, s annak lezárultáig – 1924–26 között – sajátos kettősség érvényesült. Sor került ugyan szabályos költségve-

tések benyújtására, de ezek tárgyalása és életbe léptetése csak megkésve történt meg, így a törvényes hátteret továbbra is az indemnitások jelentették. A fordulópont 1926. június végével következett be, a szanációs program hivatalos lezárultával: ekkor történt ugyanis az, hogy időben, a szokásos módon sikerült az 1926/27. évi költségvetést letárgyalatni. Igaz, némi szépséghibája még mindig volt a dolognak, ugyanis a határidő teljesítése érdekében a kormányzat a költségvetés és az 1925/26. évi appropriáció vitáját összevonta.<sup>241</sup> Mégis, 1926 nyara fordulópontot jelentett. A végrehajtó hatalom számára korábban biztosított rendkívüli felhatalmazások megszűntek, indemnításokra sem volt többé szükség, s a továbbiakban – egyetlen kivételtől eltekintve – az állam pénzügyi gazdálkodása szabályos módon, az előírások szerint letárgyalta és elfogadott költségvetéseken nyugodott.

A kormánypárti politikusok azonban hamar rájöttek, hogy a keresztülvitt reformok nem elégségesek, a költségvetés tárgyalási ideje még mindig túl hosszú, ráadásul kiderült, hogy az appropriációs javaslatról az 1924. évi reformnál elfeledkeztek.<sup>242</sup> Zsitvay Tibor házelnök – Bethlennel egyetértésben – 1928-ban látta elérkezettnek az időt a kérdés felvetésére, s először egyfajta radikális egyszerűséggel próbálta a feladatot megoldani. Februárban, amikor a kormány benyújtotta a parlamenthez a költségvetést, úgy továbbította a pénzügyi bizottsághoz, hogy az együtt tárgyalja a költségvetést és az appropriációt.<sup>243</sup> Majd amikor a plenáris tárgyalás március 14-én megkezdődött, ugyanezt a módszert kívánta érvényesíteni.<sup>244</sup> Zsitvay itt egy joghézagot próbált kihasználni, hiszen a vonatkozó törvényi előírások az összevonást közvetlenül valóban nem tiltották. Ellenzéki politikusok viszont – mindenekelőtt a jogi ügyekben igen éles szemű Rassay Károly – arra mutattak rá, hogy ilyen értelmezésre addig soha nem volt precedens és a hivatkozott törvények közvetett módon ugyan, de külön tárgyalásról szóltak. Arról nem is beszélve, hogy a házszabályok szerint más a tárgyalási rendje a költségvetésnek és az appropriációnak.<sup>245</sup> Az ellenzéki pártok, hogy álláspontjuknak nyomatékot adjanak, meghirdették a költségvetési tárgyalások bojkottját is.<sup>246</sup> Az, hogy Bethlen és pártja végül engedett a kérdésben, alapvetően két tényezővel magyarázható. Egyrészt az eljárás kapcsán olyan kormánytámogató vagy a kormányhoz viszonylag közel álló neves politikusok is elégedetlenségüknek adtak hangot, mint Ernst Sándor vagy Apponyi Albert.<sup>247</sup> Másrészt Bethlen úgy vélhette, itt a kiváló alkalom a házszabályok újabb módosítására. Végül azt történt, hogy – eny-

<sup>235</sup> Gratz Gusztáv: *Magyarország a két világháború között*. Szerk.: Paál Vince. Budapest, 2001, Osiris, 140–145.

<sup>236</sup> Rájuk viszont nem érvényesek a beszédidő-korlátozások.

<sup>237</sup> Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 153–155.

<sup>238</sup> A vita 1921. május 3-án kezdődött és június 11-én ért véget, úgy, hogy közben egy indemnitással is megszakították. Tehát nagyjából bő egy hónapig tartott.

<sup>239</sup> Uo. 152–153.

<sup>240</sup> NN 1922–1926. X. k. 158. és XXIV. k. 343.

<sup>241</sup> Az 1925/26 évi költségvetést még 1926 elején letárgyalta a nemzetgyűlés, de az indemnitás lejártá előtt már nem volt remény a törvényre emelésre, ezért vonta azt össze a kormányzat az 1926/27. évi költségvetéssel. NN 1922–1926. XLI. k. 157. és XLV. k. 1.

<sup>242</sup> Scitovszky Béla házelnök már 1926 elején nyíltan szóvá tette a hiányosságokat. *Pesti Napló*, 1926. január 23. 7.

<sup>243</sup> KN 1927–1931. IX. k. 209.

<sup>244</sup> Uo. X. k. 1–2.

<sup>245</sup> Uo. 2–14.

<sup>246</sup> *Pesti Napló*, 1928. március 15. 1.

<sup>247</sup> KN 1927–1931. X. k. 21. *Pesti Napló*, 1928. március 15. 9.

hítve a presztízavesztéseget – nem kezdték újra a tárgyalást, hanem március 21-től egyszerű költségvetési vitaként folytatták tovább, immár az ellenzék részvételével.<sup>248</sup>

Azt az ellenzéki politikusok nagy része is belátta, hogy az addig követett eljárásnak nincs sok értelme és készek voltak egy olyan reformot elfogadni, amely összevonja a költségvetés és az appropriáció tárgyalását. A kormányzat azonban többet akart, és az esetet egy átfogó házszabály-revízióra használta fel. Míg azonban az újabb reform egyéb területeken valóban strukturális átalakítást kívánt megvalósítani, addig a költségvetésnél továbbra is a korlátozás egyszerűbb módszere érvényesült. Az új házszabályokban mindenekelőtt rögzítették, hogy a továbbiakban a költségvetés bizottsági tárgyalásánál általános vita csak az egyes tárcáknál van. Minden egyes miniszteri tárca tárgyalására legfeljebb két ülést lehet szánni, a szónokok az általános vitánál maximum 15 percet, a részletesnél 10 percet beszélhetnek, hosszabbítás lehetősége nélkül. Indemnítási és appropriációs javaslatot egyetlen ülésen le kell tárgyalni.<sup>249</sup> A plénumon mindhárom esetben<sup>250</sup> 8 órás üléseket kell tartani, úgy, hogy a költségvetés általános tárgyalása legfeljebb 10 ülésnapot vehet igénybe, egyórás beszédkorlátozással. A tárcák esetében pedig az általános vitánál addig engedélyezett, egyórás időkeretet 30 percre szűkítették.<sup>251</sup> Az appropriációs javaslat külön benyújtása és tárgyalása érdekes módon fennmaradt, ami arra utal, hogy a kormányzat ebben az ügyben részben elfogadta az ellenzék korábbi alkotmányjogi aggodalmait. Ellenben az appropriációra is kiterjesztették az indemnitásnál addig alkalmazott korlátozásokat.<sup>252</sup> (A tárgyalás maximum négy ülésnapig tarthat és a szónokok az általános vitánál legfeljebb egy órát, a részletesnél 15 percet beszélhetnek.)

Az 1928. évi módosítással kialakult a költségvetés parlamenti tárgyalásának az a rendje, amely a harmincas évek végéig nem változott. A parlament feladatai között a költségvetéssel kapcsolatos hatalmi jogosítványok mindig is fontos helyet foglaltak el. Nem véletlen, hogy 1920-tól a képviselők állandóan sürgették a rendkívüli viszonyok felszámolását és a hagyományos gyakorlathoz történő visszatérést: abból kiindulva, hogy a költségvetés és a hozzá kapcsolódó felhatalmazás révén lehet a legközvetlenebbül fegyellemmel kísérni és kontrollálni a kormányzat tevékenységét. Bár jogszabály soha nem rögzítette, de hallgatólagosan mindenki tisztában volt azzal, hogy a költségvetés elfogadásának vagy elutasításának komoly politikai-legitimációs szerepe van. Szigorúan véve persze a parlamenti pártok csak behatárolt keretek között gyakorolhatták ezen jogukat. A mindenkori miniszterelnökök gondosan ügyeltek arra, hogy a költségvetések és különböző felhatalmazások tárgyalására stabil politikai többség mellett kerüljön sor. Még a hú-

<sup>248</sup> KN 1927–1931. X. k. 139–140. *Pesti Napló*, 1928. március 21. 7.

<sup>249</sup> Házszabályok, 1928. 32. és 36–37.

<sup>250</sup> Költségvetés, appropriáció, indemnitás.

<sup>251</sup> Uo. 105–106.

<sup>252</sup> Uo. 106–107. Az eredeti javaslat egyébként egy további korlátozást is tartalmazott, miszerint az indemnitás és appropriációs javaslat vitája csak 3 ülésnapon át tarthat. A plenáris tárgyalás során azonban a kormányzat ezt 4 ülésnapra bővítette. KI 1927–1931. XIV. k. 221. KN 1927–1931. XXVI. k. 564.

# KÉPES PESTI HIRLAP

LVI. ÉVFOLYAM, 80. SZÁM

Megindult a költségvetés vitája.

1934 ÁPRILIS 26. CSÜTÖRTÖK



As igazságügyminiszter és Erdődy-Haraszti Tihomér a folyosón.

Gömbös Gyula miniszterelnök a folyosón Sztranyaszky Sándor, Görgey István, Rakotzky István és László Andor igazságügyminiszter társaságában a költségvetés tárgyalásának első napján.

Jobboldali kép: Szilágyi Ernő min. tanácsos, Imrédy pénzügyminiszter, Serbán Imre, a Külkereskedelmi Hivatali alelnöke és báró Biedermann Imre.



Mezser László és Péchy László főispán a folyosón.

Jobboldali kép: báró Radványi Albert, Sztranyaszky Sándor, Marton Béla, Dukai Takács Géza, Hóman Bálint külügyminiszter és Pekár Gyula.



„Megindult a költségvetés vitája” (*Képes Pesti Hírlap*, 1934)

szas évek elejének bizonytalan viszonyai között sem fordult elő, hogy akár egyetlen egy ilyen tartalmú javaslat is megbukott volna. Ráadásul a költségvetés elkészítése bonyolult, komoly szaktudást igénylő feladat volt, melynek részleteiben a képviselők csak nehezen ismerték ki magukat. A kormányzat így – bürokratikus fölényét érvényesítve – többnyire elérte, hogy a képviselők ne változtassanak, ne módosítsanak érdemben a költségvetési terveken és különböző felhatalmazási javaslatokon. Eleinte, főleg ellenzéki képviselők számára fennállt annak a lehetősége, hogy obstrukció révén rákényszerítsék akarukat a kormányra, azonban ehhez a veszélyes eszközhöz egyetlen politikai erő sem mert nyúlni.

A két házszabály-módosítás következtében – a dualizmus kori nagy mozgástérhez képest – a költségvetési ügyek tárgyalására 1924, de különösen 1928 után erőteljesen szigorított és minden területen pontosan rögzített szabályok szerint került sor. Ebben az esetben a reformok egyértelműen elérték a céljukat: a tárgyalás felgyorsítását anélkül, hogy az egész eljárást egyszerű technikai kérdéssé redukálták volna. Így a húszas évek végére kialakult a költségvetés parlamenti tárgyalásának immár stabilnak mondható metódusa, ami a bethleni konszolidációs politika szerves részét képezte.

A költségvetés tárgyalásának jelentőségét egy további tényező is erősítette: a képviselők ugyanis ilyenkor – a hagyományoknak megfelelően – gyakorlatilag bármilyen kérdéstről beszélhettek, nem kellett a szorosan vett pénzügyi témákhoz ragaszkodni.<sup>253</sup> Elsősorban ellenzéki politikusok voltak érdekeltek abban, hogy – kifejtve a kormányzati munka legkülönbözőbb területeivel kapcsolatos kritikáikat, illetve módosító javaslataikat – kihasználják a költségvetési tárgyalás nyújtotta kereteket, még akkor is, ha kormánybuktatásra, vagy érdemi változtatás kérésztülvitelére nem volt esélyük. Az, hogy mennyire volt élénk a vita, a képviselők mennyire aktivizálták magukat benne, a házszabályokon túl elsősorban a körülményektől függött. Első pillantásra úgy tűnhetett, minél nagyobbak, erősebbek az ellenzéki irányzatok, annál hevesebb küzdelemre lehet számítani, de a kérdés ennél összetettebbnek bizonyult. Az 1920-as évek első felében, a bizonytalan viszonyok közepette az ellenzéki pártok igen aktívak voltak a költségvetések és különösen az indemnitási javaslatok tárgyalásakor, nem kis kellemetlenséget okozva a kormányzatnak. Amikor azonban 1926 nyarára nyilvánvaló lett, hogy belátható időn belül nem lehet Bethlen István megbuktatásával számolni és a gazdasági konszolidáció eredményei is kezdtek láthatóvá válni, az ülések fokozatosan elszürkültek, ellaposodtak. Még így is némi meglepetést okozott politikai körökben, hogy 1929. május 5-én, háromnapos tárgyalás után majdnem véget ért az 1929/30. évi költségvetés általános tárgyalása, mert számos, előzetesen feliratkozott szónok, akinek következnie kellett volna, egyszerűen hiányzott.<sup>254</sup> A gazdasági válság megjelenése, de különösen Bethlen 1931

augusztusában bekövetkező lemondása valamelyes élénkséget és nagyobb polémiákat hozott, ami azonban távolról sem volt olyan mértékű, mint az 1922. évi választásokat követő években. Ekkoriban a súlyos gazdasági helyzet ellenére már aligha lehetett remélni, hogy egy hevesebb vitával megrendíthető a kormány helyzete. Ahogyan azután – 1934-től – tartós javulás állt be pénzügyi téren, a képviselők aktivitása is csökkent.

A húszas években keresztülvitt változásoknak köszönhetően a parlamenti munkatempó egyértelműen felgyorsult. Az 1924. évi reform után már nem kellett a vég nélküli ülésezéstől tartani, de az időtartam még így is elég hosszú volt. Az esedékes költségvetés benyújtására februárban került sor, s az egész folyamat az appropriációs javaslat harmadszori olvasásával, június első felében ért véget. 1928 után a benyújtás időpontja márciusra tolódott ki, majd 1932-ban a Károlyi-kormány rájött arra, hogy az áprilisi beterjesztés sem okoz problémát, ezért az 1930-as években már utóbbi vált általános gyakorlattá, ami kb. két hónapos rövidítést jelentett. A júniusi időpontnál meglehetősen szűk volt a mozgástér, hiszen 1927-től a felsőháznak is kellett némi időt hagyni a tanácskozássra, jöllehet a második kamara jóval gyorsabban végezte el a maga feladatát.

A tárgyalási rend a reformok után is a már bevált metódust követte. A költségvetési vitában – az egyes tárcáknál – mindegyik miniszternek részt kellett vennie, de a kulcsszerep egyértelműen a miniszterelnöké és különösen a pénzügyminiszteré volt. Persze aligha meglepő, hiszen a költségvetés összeállításában a pénzügyi apparátus játszott kulcsszerepet, így a pénzügyminiszter nyújtotta be azt a képviselőházban és az appropriációs javaslat tárgyalásánál kormányzati részről rendszerint ő mondott zárszót. A miniszterelnökök – jelezve a téma fontosságát – szintén figyelemmel kísérték a vitát, de az, hogy milyen mértékben exponálták magukat benne, már részben egyéni döntéstől függött.<sup>255</sup> Strukturális téren némi változatosságot a tárcák sorrendje jelentett. Erre vonatkozóan ugyanis nem volt előírás, rendszerint a házelnök javaslata döntött, az aktuális szempontok alapján, de olyan is előfordult, hogy a kormányfő az utolsó pillanatban változtatott a sorrenden. Az egyetlen stabil pontot az jelentette, hogy mindig a pénzügyminisztérium került az utolsó helyre.

Az 1939. évi reformok a legtöbb vonatkozásban új helyzetet teremtettek. A parlament tavaszi munkarendjében a költségvetés tárgyalása központi helyet foglalt el, melyre még a választások kiírásánál is tekintettel kellett lenni. 1931-ben Bethlen István a palament idő előtti feloszlásával számolt, amit jó előre megtervezett. Előbb a költségvetési vita következett, majd annak egyébként szokatlanul korai lezárulása után jöhettek csak a választások. 1935-ben Gömbös Gyula még a procedura előtt megejtette a választásokat, majd – kissé megkésve, de az időből nem kifutva – május–június folyamán gyorsan lezavarta a költségvetést. 1939-ben még bonyolultabb lett a helyzet. A benyújtásra áprilisban kellett volna sort keríteni és a nagy politikai vihart kavarázó máso-

<sup>253</sup> Így például az 1928/29-es költségvetés vitájakor a liberális-demokrata Rassay Károly alkotmányjogi kérdések rendezését sürgette beszédében, a kormánypárti Jánossy Gábor pedig Vajda János- és Ady Endre-versek szavalását szötte bele a mondandójába. KN 1927–1931. X. k. 95–96. és 340.

<sup>254</sup> A képviselőházi napló szerint 17 képviselőt szólítottak, de a sajtó szerint összesen 36 szónok hiányzott. KN 1927–1931. XX. k. 189. *Pesti Napló*, 1929. május 7. 9.

<sup>255</sup> Így például Bethlen István a tanácskozás folyamán szívesen adott tág teret pénzügyminisztereinek, míg a kiváló közigazdász hírében álló Imrédy Béla már csak presztízssokokból is súlyt helyezett a nagyobb fokú szereplésére.



Hóman Bálint kultuszminiszter két és fél órás beszédét tartja a költségvetés vitájában. 1933. június 22.

dik zsidótörvény-javaslat után még lett volna elegendő idő a pénzügyi kötelezettségek teljesítésére, a Teleki-kormány azonban másképpen döntött. Abból a megfontolásból kiindulva, hogy Kárpátalja 1939. márciusi visszacsatolása új és nem várt kihívás elé állította az államapparátust, szerkezeti átalakításra került sor. A századelőn részben az osztrák gyakorlathoz való igazodás jegyében, részben azért, mert tavasszal több ideje volt a törvényhozásnak, a költségvetési év a július 1. – június 30. periódusra lett módosítva. A kormányzat most viszont – felhasználva a Kárpátalja miatti nehézségeket –, úgy döntött, hogy visszaáll a praktikusabb, naptári év szerinti tagoláshoz. Ez a megoldás lehetőséget kínált egy képviselő-választás megejtésére is, sőt utóbbi kapott elsőbbséget. Így június elején jöttek a választások, a június közepén megalakult új képviselőházba a pénzügyminiszter villámgyorsan benyújtott egy féléves indemnitásról szóló törvényjavaslatot, melyet a házszabályok segítségével hamar el lehetett fogadtatni a honatyákkal. 1939 őszén sor került egy szokatlan, másfél éves költségvetés letárgyalására, majd 1941 elejétől visszaállt az éves rendszer, de már január–decemberi időkerettel.

Közben 1939 nyarán egy házszabály-módosításra is sor került, a tárgyalat kérdéshez kapcsolódó reformokkal. A továbbiakban költségvetést először az illetékes bizottság kapta meg, ahol csak – címenként történő – részletes vita lehetett. A beszédidőre vonatkozóan a törvényjavaslatoknál már tárgyalat korlátozások maradtak érvényben,<sup>256</sup> de a tanácskozási időt illetően a szabályozás nem volt teljesen egyértelmű. Miközben ugyanis rögzítve lett, hogy az egyes tárcákra legfeljebb két ülés juthat,

<sup>256</sup> Mindenki csak egyszer szólalhat fel, maximum 15 percre.



„A T. Ház ülésezik” (Magyar Futár, 1943)

a 49. § éppen a vitaberekesztés hiányát emelte ki. A bizottsági jelentés elkészülte után – amennyiben nincs sürgősségi kérés – hat nap elteltével került a Ház elé, ahol az általános vitát eltörölték. A képviselők tárcánként és csak általánosságban tárgyalták végig, úgy, hogy egy tárcára legfeljebb egy ülésnap eshetett. Az appropriációs javaslatnál teljesen megszűnt a bizottsági előkészítés, ellenben a plénum az addigi négy helyett hat napot kapott a tárgyalásra.<sup>257</sup> (A bizottsági tárgyalás egyébként az indenmitás esetében is elmaradt.) Végül a házszabály eltörölte a harmadszori olvasás kötelezettségét.

Az új tárgyalási renddel végképp leegyszerűsödött a költségvetés vitája, ami többek között azzal járt, hogy a benyújtásra október második felében, a végső döntésre pedig december elején került sor, így az egész eljárás bő másfél hónap alatt lezajlott. Itt vált teljessé az a folyamat, melynek során a képviselők mozgásterre egyre jobban beszűkült, különösen azzal, hogy 1939-től éppen a korábban legfontosabbnak tartott általános vita lehetősége szűnt meg. A kormányzat a hiányt úgy próbálta valamelyest pótolni, hogy az appropriációnál tágitott valamennyit a kereteken, amely így politikai szempontból nagyobb jelentőséghez jutott. Ennek részletes vitája továbbra is inkább csak formalitás maradt, ellenben az általánosnál valóban fokozott képviselői aktivitás érvényesült. Amíg ilyenkor korábban átlagosan 25-40 személy szólalt fel, addig a negyvenes években már rendre 50-60 képviselő kért és kapott szót.

A törvényhozás hatalmi jogosítványai nemcsak a költségvetés megvitatására, elfogadására, hanem a végrehajtás bizonyos fokú kontrolljára is kiterjedtek, mely ugyancsak dualizmus kori előzményekre épült. A kormánynak – az 1848. évi III. törvénycikk alapján – a közjövödelmek kezeléséről szóló számadását vizsgálat és jóváhagyás céljából be kellett mutatnia a parlamentnek. Az első zárszámadás még 1868-ban készült, amely azonban alaposságában és összetételében még jóval egyszerűbb volt a későbbiekénél. Az 1870:XVII. tc. előírta, a zárszámadást a számvevőszék jelentése kíséri, amelynek tartalmaznia kell a költségvetésben előirányzott bevételekkel és kiadásokkal szembeni esetlegesen kedvezőtlen eltéréseket is. A zárszámadás főbb tartalmi ismérveinek törvényi meghatározására pedig 1880-ban került sor.<sup>258</sup> A képviselők munkáját külön szakmai szerv, a Legfőbb Számvevőszék segítette: ez a testület vezette az állami főkönyvet, ellenőrizte, hogy a minisztériumok pénzügyi intézkedései megfelelnek-e az érvényben lévő költségvetésnek és egyéb jogi előírásoknak. A számvevőszéknek tehát kulcsszerepe volt a folyamatban. Egyrészt a testület készítette el és vállalt szakmai felelősséget a zárszámadásért, ami a kritika jogát is magában foglalta, másrészt ellenőrző tevékenysége az állami élet egyéb területeire is kiterjedt.<sup>259</sup>

<sup>257</sup> A beszédidő keretei ellenben nem változtak: általános vitánál egy óra, részletesnél 15 perc jutott egy képviselőre.

<sup>258</sup> Az 1880:XLVI. tc. alapján.

<sup>259</sup> Tomcsányi: *Magyarország...* I. m. 453.

Miután a Legfőbb Számvevőszék elkészítette az adott költségvetésre vonatkozó zárszámadást, az előbb a minisztertanácshoz került, amit a kormányfő terjesztett be a képviselőházhoz. A gyakorlat szerint a zárszámadást viszonylag hamar, az esedékes – következő évi – költségvetés tárgyalásakor kellett benyújtani, részben azért, hogy a képviselők a költségvetési vitában felhasználhassák az előzőnél mutatózó esetleges tanulságokat. A beterjesztés után az anyagot előbb a zárszámadás-vizsgáló bizottság, majd a plénum tárgyalta le és fogadta el.

Az első világháború, majd az azt követő forradalmi időszak számos területen felborította a megszokott parlamenti munkát, így a zárszámadások elkészítése, s persze vitája is elmaradt. A húszas évek elején, a felettébb rövid életű kormányoknak épp elég egyéb természetű feladattal kellett szembenézniük, a kérdés rendezése ezért tovább halasztódott, végül a bethleni éra alatt kezdődött el a mulasztások fokozatos pótlása. Ezek az anyagok azonban igencsak korlátozott érdeklődést váltottak ki a Tiszelt Házban. Mindenekelőtt a háború teremtette különleges helyzet következtében nem volt lehetőség szabályos zárszámadások összeállítására, helyette inkább csak úgynevezett „utalványozási kimutatások” készültek,<sup>260</sup> továbbá a képviselőket sokkal inkább az akkori jelen, vagyis a húszas évek első felének államháztartási viszonyai érdekelték. Így azután a Bethlen-kormány inkább csak a kérdés formális rendezésére törekedett. 1924 decemberében egyszerre több zárszámadást is benyújtott,<sup>261</sup> melyeket a Ház fél évvel később, nagyobb vita nélkül – többségüket összevont formában – letárgyal és elfogadott.<sup>262</sup> Politikai tartalmat elsősorban az adott a témának, hogy a beosztás ellenforradalmi szemléletre épült. Így külön számadás készült az aradi és szegedi kormányok gazdálkodásáról, amely azokat lényegében közjogi rangra emelte, míg a Peidl Gyula vezette szociáldemokrata kormány a Tanácsköztársasággal került egy időkeretbe.<sup>263</sup> Ugyancsak a második nemzetgyűlés alatt – nagyjából hasonló módon – kezdődött el az 1919 augusztusa és 1921 nyara közötti időszak viszonyainak a rendezése.<sup>264</sup>

Amíg Bethlen István elődeinél aktivitást és tettekkészséget mutatott, saját magát illetően már jóval nagyvonalúbban járt el. A miniszterelnöki éveiről szóló zárszámadások rendre éveket késtek vagy el sem készültek, ami tápot adott azoknak a – főleg a gazdasági világválság éveiben megfogalmazott – vádaknak, miszerint a Bethlen-kormányt pazarló és felelőtlen gazdálkodás jellemezte. Különösen extrém esetként az 1921/22. és az 1922/23. évekre vonatkozó kötelezettség csak 1929-ben lett teljesítve,<sup>265</sup> s az 1928/29. évvel kezdődően pedig a zárszámadások rendezése az utódaira maradt. A helyzet 1933-

<sup>260</sup> *Magyar Közigazgatás*, 1939. június 4. 1.

<sup>261</sup> NN 1922–1926. XVIII. k. 34.

<sup>262</sup> Lényegében visszhangtalan maradt a keresztény párti politikusnak, Strausz Istvánnak az a javaslata, hogy átmenetileg vegyék le a napirendről a kérdést, s készüljenek jobb és alaposabb kimutatások. NN 1922–1926. XXXI. k. 317–321.

<sup>263</sup> NI. 1922–1926. XIV. k. 196–211. és 213–218.

<sup>264</sup> NN 1922–1926. XXXIV. k. 236. XLVI. k. 39.

<sup>265</sup> KN 1927–1931. XXIII. k. 107. és 116.



Szinyei Merse Jenő, a képviselőház egyik alelnöke  
a Ház folyosóján, 1938

ban normalizálódott, ekkor történt meg első ízben, hogy az anyagot időben letárgyalták,<sup>266</sup> s a későbbiekben a kormányfők már vigyáztak arra, hogy ne késsenek sokat a benyújtással. Negatív irányú változás csak a második világháború éveiben következett be, amikor a késések újra megszokottá váltak, s az 1939/40-es másfél évről szóló zárszámadás volt az utolsó, melyet a parlament elfogadott.<sup>267</sup>

Elvileg egy zárszámadás elfogadása vagy elutasítása ugyanúgy bizalmi kérdésnek számított, mint a költségvetésé, ebből következően mindegyik kormánykiemelt kérdésként kezelte, hogy a zárszámadás és annak vitája ne okozzon kínos pillanatokat a számára. A legegyszerűbb és jól bevált utat a tárgyalási rend korlátozása jelentette volna, ilyenre

azonban csak közvetett módon került sor. Az 1928. évi házszabály-módosítás szerint a felszólalóknak 15-15 perc lett engedélyezve egyszeri hosszabbítási lehetőséggel.<sup>268</sup> Az 1939. évi reform tartalmazott már kifejezetten a zárszámadás tárgyalására vonatkozó előírásokat, oly módon, hogy a beszédidőt 30 percben határozta meg, ugyancsak egyszeri hosszabbítási lehetőséggel, de nyolc felszólaló után a vita bezárását is lehetett kezdeményezni.<sup>269</sup> A késői és egyszerű szabályozás arra utal, hogy a kormányzat számára más eszközök is rendelkezésére álltak céljai eléréséhez. Mindenekelőtt figyelembe kell venni, ez egyértelműen az a terület volt, ahol az állami bürokrácia érvényesíteni tudta a maga tudásbeli és tapasztalati fölényét és általában ügyelt arra, hogy formai hibák ne történjenek vagy ne legyenek megfoghatóak.<sup>270</sup>

<sup>266</sup> KN 1931–1935. XXI. k. 355. XXIII. k. 383.

<sup>267</sup> Az 1941. és az 1942. évi benyújtásra került, s előbbinél a bizottsági jelentés is elkészült, de a folyamat itt elakadt. KN 1939–1944. XVIII. k. 620. XIX. k. 256.

<sup>268</sup> Képviselőházi házszabályok, 1928. 108.

<sup>269</sup> Képviselőházi házszabályok, 1939. 110–111.

<sup>270</sup> A korábban számvevőszéki elnökként is dolgozó Strausz István szakértelmére volt szükség olyan furcsaságok kiderítéséhez, hogy miközben az 1936/37-es zárszámadás 8 millió pengő feleslegről szólt, a kormány e feleslegből 125,5 millió pengőt használt fel előirányzat nélküli kiadásokra. KN 1935–1939. XVIII. k. 594.

A fentiekből következően aligha meglepő, hogy a számvevőszék részben parlamenti kontroll alatt állt. Vezetőjét a törvényhozás javaslata alapján az államfő nevezte ki, a miniszterelnök ellenjegyzése mellett, s az elnök felelősséggel tartozott az országgyűlés felé, amely a fegyelmi úton történő felelősségre vonás lehetőségét is magában foglalta. Az eljárás a gyakorlatban azt jelentette, hogy a képviselőház három személyt javasolt, amit a felsőháznak jóvá kellett hagynia, a kormányzó pedig az első helyen jelöltet nevezte ki az intézmény élére. Ilyenformán ténylegesen a képviselőházi többséget birtokló kormánypárt kezében volt a személy kiválasztásának a joga, de korrekcióra még így is volt lehetőség. 1935 decemberében a Gömbös-kormány a korábban éveken keresztül pénzügyminisztériumi államtitkárként tevékenykedő Vargha Imrét szánta a posztra. A Nemzeti Egység Pártja képviselőinek egy része azonban másképp vélekedett, melynek következtében – szoros küzdelemben – egy másik szakember, Kuncz Ödön kapott többséget és került az első helyre. Mivel a másik két jelötnél szavazategyenlőség állt fenn, sorshúzás döntött, így Vargha csupán harmadik lett.<sup>271</sup> A másnapi ülésen azután a házelnök azonnal módosított<sup>272</sup> és a jelöltek már sorrendiség megállapítása nélkül mentek tovább a felsőház felé, a kormányzói kinevezésnél pedig mégiscsak Vargha Imre lett a kedvezményezett. Bár az eset elvileg egyfajta önállósodási akció is lehetett volna parlament kontra kormány viszonylatban, a kortársak és a korabeli sajtó szinte egyöntetűen egyeztetési hibának és nem politikai akciónak tekintette a történeteket.<sup>273</sup>

Tovább erősítette a végrehajtó hatalom helyzetét, hogy a zárszámadások az adatszolgáltatási követelmények bővülésével egyre terjedelmesebbek és – elsősorban azoknak, akik nem voltak jártasak a statisztika vagy a pénzügyi jog világában – nehezen átláthatóak lettek. Bár a zárszámadás valamelyest egyszerűsödött az 1930-as évek második felében,<sup>274</sup> a képviselők többsége csak óvatosan mert véleményt formálni a témát illetően. Mindezek következtében, jóllehet a zárszámadásokról folyó tanácskozásokon rendszeresen hangzottak el bírálatok a kormány pénzügyi gazdálkodásáról, sőt egyesek a benyújtott anyag konkrét hiányosságait és tévedéseit is szóvá tették,<sup>275</sup> a viták – főleg a költségvetésihez képest – rövidek voltak és nem állították különösebben nehéz feladat elé a kormánytagokat.

<sup>271</sup> KN 1935–1939. IV. k. 466.

<sup>272</sup> A házelnök arra hivatkozva hagyta el a sorrendiséget, hogy a jogszabályok ezt nem írják elő, a múltbeli gyakorlat pedig „nem egységes”. KN 1935–1939. IV. k. 497.

<sup>273</sup> Így értelmezte utóbb Gömbös közeli munkatársa, Antal István is. Gömbös Gyula hatalomra kerülése és kormányzása 1932–1936. Antal István sajtófőnök emlékiratai. Szerk.: Gergely Jenő. Budapest, 2004, Új Palatinus, 446.

<sup>274</sup> Magyar Közigazgatás, 1939. június 4. 1–2.

<sup>275</sup> Esterházy Móríc többek között arra mutatott rá, hogy az 1930/31 évi zárszámadásnál a Magyar Államvasutak adósságát öt rovatban is feltüntették. KN 1931–1935. XXIII. 373.



*Bethlen István felszólalása a felsőházi üléssteremben, 1920-as évek*

## II. 6.

### EGYÉB KÉPVISELŐI TEVÉKENYSÉGEK (NAPIREND ELŐTTI FELSZÓLALÁSOK, INDÍTVÁNYOK, INTERPELLÁCIÓK)

[208] +

A parlament munkaritmusát a törvényjavaslatokkal és a költségvetésekkel alapvetően a kormány irányította, ám számos olyan eszköz állt a képviselők rendelkezésére, melyekkel megváltoztathatták, módosíthatták a tanácskozás menetét. Ha egy képviselő úgy gondolta, hogy egy adott kérdés kapcsán halaszthatatlanul sürgős mondanivalója van, olyan, mely a Tisztelt Ház érdeklődésére tarthat számot, azt elmondhatta napirend előtti felszólalás keretében. Ilyenkor a gyakorlat az volt, hogy az illető az ülés kezdete előtt jelezte szándékát a házelnöknek. (Azért úgymond az utolsó pillanatban, mert a bejelentést csak a napirend megléte esetén lehetett megtenni.) Utóbbi megadhatta az engedélyt saját hatáskörében is, ha azonban visszautasította, akkor a plénum elé kellett vinni az ügyet, amely egyszerű szavazással, vita nélkül döntött arról, hogy felszólalhat-e az illető vagy sem.<sup>276</sup>

A szóba hozható témakörök pontos meghatározása soha nem történt meg, de idővel kialakult egyfajta gyakorlat, hogy milyen kérdéseket illik ebben a formában a plénum elé tární. Mindenekelőtt ilyenkor lehetett valamely, az érintett személyről megjelent sajtóhírt cáfolni, vagy arról magyarázattal szolgálni. Napirend előtti felszólalás keretében történt meg valamely új párt megalakulásának a bejelentése, vagy a képviselők olyan ügyekkel álltak elő, melyek alapjaiban érintették pártjuk működését. 1922. június végén – egy héttel a második nemzetgyűlés megalakulását követően – Peidl Gyula ezt a lehetőséget felhasználva hosszan taglalta a törvényhozásba első ízben bekerülő pártja általános politikai helyzetértékelését és programját, 1935-ben pedig Eckhardt Tibor a Független Kisgazdapártnak az áprilisban lezajlott választásokat, illetve a közigazgatási apparátus erőszakos beavatkozását bíráló deklarációját ismertette.<sup>277</sup> A pártpolitikai kérdéseken túl a külpolitika is gyakran nyújtott témát napirend előtti felszólalásokra. Így 1925 júliusában Chamberlain, angol külügyminiszternek, 1934. június végén pedig francia kollégájának Magyarországot is érintő

<sup>276</sup> Képviselőházi házszabályok, 1908. 154.

<sup>277</sup> NN 1922–1926. I. k. 93–102. KN 1935–1939. I. k. 15–19.



Eckhardt Tibor a képviselőházban megtartott beszéde után a folyosón, párttársai gyűrűjében. 1933. július

nyilatkozata váltott ki éles reakciókat a magyar törvényhozásban.<sup>278</sup> Végül a negyedik nagyobb kérdéskört az aktuális társadalmi problémák jelentették, melyek jó alkalmat nyújtottak a képviselőknek szociális érzékenységük demonstrálására.

Bár többnyire alkalmanként egy-egy napirend előtti felszólalásra került sor, időnként többen is szót kértek és kaptak, így az eredeti szándéktól eltérően valamiféle vita is kibontakozhatott. 1928. október 23-án eredetileg öten jelezték, hogy beszélni kívánnak a közelmúltban lezajlott egyetemi zavargásokról, ehhez képest végül kilencen jutottak szóhoz, ami minden bizonnyal rekordot jelentett.<sup>279</sup> Az ilyen jellegű beszédek számát növelte, hogy a kormánytagok gyakran éltek azzal a lehetőséggel, hogy bármikor szót kérhettek és kaptak, így azonnal reagáltak a felmerült kérdésekre, vagy fordítva. Bethlen István 1930. január végén tudatosan ezt a módot választotta arra, hogy egy hosszú beszédben tájékoztassa a Tisztelt Házat a romániai magyar birtokos perében lefolytatott hágai tárgyalások állásáról, s ezzel mintegy elébe ment egyes ellenzéki képviselők ez irányú témafelvetésének.<sup>280</sup> Bár egy miniszterelnök bármikor felszólalhatott, lényegében szintén napirend előtti felszólalás keretében történt meg

<sup>278</sup> NN 1922–1926. XXXIV. k. 470–475. KN 1931–1935. XXIII. k. 614–624. Barthou francia külügyminiszternek a trianoni békét is érintő a nyilatkozatának jelentőségét mutatja, hogy a képviselőház 1934. június 26-i ülésének gyakorlatilag ez volt az egyetlen témája.

<sup>279</sup> KN 1927–1931. V. k. 285–304.

<sup>280</sup> KN 1927–1931. XXIV. k. 275–284.

1941-ben – Bárdossy László által – a Szovjetunió és az Amerikai Egyesült Államok elleni hadba lépés bejelentése.

Az önálló indítvány a fentihez képest konkrétabb és hatásában elvileg szélesebb tevékenységet foglalt magában: nemcsak figyelemfelhívást jelentett, hanem közvetlen jogszabályi intézkedést, illetve annak szorgalmazását is magában foglalta. Előbbinél a képviselő tulajdonképpen törvényjavaslatot nyújtott be, amit formailag is úgy kellett megszerkeszteni, utóbbinál az indítvány egyszerűen intézkedéseket sürgetett, melynek végrehajtása többnyire a kormányra várt. A különbség a napirend előtti felszólaláshoz képest az eljárási rendben is megmutatkozott. Először be kellett jegyezni az e célra létesített indítványkönyvbe, melynek alapján az esedékes indítványok – meghatározott időpontokban – felolvasásra kerültek a plénum előtt, utána pedig lehetőséget kellett adni a kezdeményező honatjának az indoklásra. Ha a képviselők ezt elfogadták, akkor annak érdekében, hogy tartalmát minél többen megismerhessék, sor került az indítvány kinyomtatására, majd az indoklás elhangzására.<sup>281</sup> Ekkor a törvényhozók döntöttek arról, hogy elfogadják-e az indítvány tárgyalásba vételét. Ha igen, akkor a törvényjavaslatnál a szokásos utat kellett bejárnia: bizottsághoz utalás, majd a bizottsági jelentéssel a plénum elé kerül, a már ismertetett módon letárgyalják és elfogadás után továbbítják az államfőhöz aláírás végett. Mindez csupán elvi lehetőséget jelentett, hiszen ilyenre soha nem volt precedens a Horthy-korszakban. A másik esetben az út egyszerűbb: a plénum közvetlenül tárgyalja le és a többségi támogatás elnyerését követően az indítvány házhatározattá válik. Az egymástól tartalmukban, céljukban, illetve jellegükben ugyancsak különböző indítványok négy fő csoportra oszlottak. Egy részük valamely gazdasági, társadalmi vagy belpolitikai kérdésre hívta fel a figyelmet – a külpolitika itt értelemszerűen csak korlátozott szerephez jutott –, állami intézkedést sürgetve, míg mások hasonló témakörökben mozogva szabályos törvényjavaslatként kerültek bejegyzésre. Ha egy képviselő valamely ügy kapcsán külön bizottság felállítását kívánta elérni, akkor az ugyancsak indítványként került a plénum elé, végül az üléssidő meghosszabbításának a kezdeményezése is ebben a formában történt meg.

Az interpelláció azt biztosította a képviselők számára, hogy bármely ügyben kérdést intézzenek a kormány valamely tagjához. Szigorúan véve tehát csupán kérdésről és válaszról volt szó, ami a gyakorlatban jóval összetettebb folyamatot takart, melynek elemeit elsősorban a házszabályok rögzítették.<sup>282</sup> Eszerint az interpelláció először bejegyzésre került egy könyvbe, s a felolvasás ugyanúgy és ugyanakkor történt, mint az indítványok esetében. Utána az adott képviselő a plénum színe előtt mondta el, illetve fejtette ki kérdését, ami már hosszabb beszéd megtartására is lehetőséget nyújtott. Az interpelláció előzetes kihirdetése nemcsak a többi törvényhozó tájékoztatását

<sup>281</sup> Képviselőházi házszabályok, 1908. 151–153.

<sup>282</sup> Képviselőházi házszabályok, 1908. 155–157. A mechanizmus a dualizmus évtizedei alatt csiszolódott/ formálódott ki. Pecze Ferenc: Az interpellációs jog kialakulása és érvényesülése. *Jogtörténeti tanulmányok*. V. Szerk.: Csizmadia Andor. Budapest, 1983, Tankönyvkiadó, 237–268.

célozta, hanem felkészülést kínált az érintett miniszternek. Utóbbi így válaszolhatott azonnal vagy egy későbbi időpontban, de akkor a házelnökséget előzetesen értesítenie kellett szándékáról. Technikai értelemben eredetileg semmilyen korlátozás nem állt fenn a törvényhozók felé: bármennyi interpellációt bejegyezhettek, akár egyszer már tárgyalt témában, és következmények nélkül, az utolsó pillanatig elállhattak annak elmondásától, illetve egy interpellációt több kormánytagnak is címezhettek. A miniszterekre nézve sem volt előírás, hogy mikor, milyen sorrendben kell válaszolniuk – össze is vonhatták azokat –, kivéve, hogy a válaszára elvileg harminc nap állt rendelkezésükre. A választ követően a képviselő reagálhatott arra, s ilyenkor mind a miniszternek, mind az interpellálónak joga volt a másodszori felszólalásra. Az interpellációs válaszról minden esetben a Háznak kellett szavaznia, hogy tudomásul veszi-e, vagy sem, s akkor további tárgyalás végett napirendre tűzi. A kérdésekre csak bizonyos, előre meghatározott alkalmakkor lehetett sort keríteni, melynek konkrét napjáról az ülésszakok elején az elnök javaslatára a Ház döntött. 1920 elejétől az a korábbi gyakorlat került bevezetésre, miszerint minden héten szerdán és szombaton, a napirendi témák után következnek az interpellációk. Kivételes esetben, ha egy képviselőnek halaszthatatlan mondanivalója volt, amely kormányzati részről választ is igényelt, kérhette, hogy az előírt időpontokon kívül, akár aznap szót kapjon (sürgős interpelláció), melynek engedélyezéséről a házelnök és – előbbi elutasítása esetén – a plénum dönthetett.

A tárgyalt három tevékenységi forma közül fontosságban egyértelműen utóbbi emelkedett ki, elsősorban sokrétű funkciói révén. Egyik eredeti feladata a törvényhozók és közvetett módon a választópolgárok tájékoztatása lett volna, hiszen így a képviselők elvileg a legközvetlenebb, legmegbízhatóbb forrásból nyerhettek információkat valamely, általuk fontosnak tartott kérdésről. Másodszorban nem volt tematikai korlát, s az interpellációk keretében bármilyen, a tagok által fontosnak tartott kérdést elő lehetett hozni. Harmadszorban az előírt – kérdés-válasz-viszontválasz – keretek az eltérő vélemények ütköztetéséhez, tehát valamiféle politikai vitához is elvezethettek az interpelláló és a miniszter között.

A napirend előtti felszólalások, az indítványok és különösen az interpellációk persze a kormányzati oldal felé nagy kihívást jelentettek. Kisebb részben bizalmi tekintetben, mert nem volt ugyan egyértelműen rögzítve, de a közfelfogás szerint, ha egy miniszter által nem támogatott indítványt a Ház elfogad vagy elutasítja az interpellációra adott válaszával, az már a bizalmatlanság jele és lemondásnak illik követnie. Így nem véletlen, hogy ilyen esetekben mindegyik kormány szigorúan megkövetelte pártjának tagjaitól a lojalitást és a fegyelmet. Ez persze idővel magától értetődővé vált, a korszak elején azonban még kínos szituációk kialakulásához vezetett. Rassay Károly 1921 májusában olyan javaslattal állt elő, amely szigorítani kívánta a párbajozókkal szembeni büntetőjogi szankciókat, majd ügyes húzással indítványát június elején, a költségvetés tárgyalásakor a plénum elé terjesztette. A képviselők – köztük kormánypártiak is – annak ellenére, hogy Tomcsányi Vilmos Pál igazságügyi minisz-



Bródy Ernő, Pakots József és Rassay Károly képviselők Lukácsovich Lajos újságíró társágában a Ház folyosóján, 1932

ter az elvetését kérte, szoros arányban ugyan, de megszavazták.<sup>283</sup> Tomcsányi a következő minisztertanácsi ülésen felajánlotta lemondását, de a kormány többi tagja, arra hivatkozva, hogy kicsiny súlyú ügyről van szó, szükségtelennek tartotta azt. Mellesleg a leszavazott miniszter valóban megtartotta posztját, de a kormányfő, Bethlen István az eset kapcsán levonta a konzekvenciát: bejelentette, a két kormánypártban felveti a bizalmatlansági kérdést, és ha valaki még egyszer a kormány ellen szavaz, akkor inkább lépjen ki a pártjából.<sup>284</sup>

A másik, nagyobb problémát az jelentette, hogy különösen a sok interpelláció komoly megterhelést jelentett a miniszteriális apparátusokra, magukra a miniszterekre, sőt bizonyos fokig a törvényalkotó munkától is elvonta a figyelmet. Látványos figyelmeztető jel volt, hogy 1921 márciusában Rassay Károlynak a moziengedélyek szabályozásáról szóló sürgős interpellációja és a rá adott válasz gyakorlatilag kitöltötte az aznapi ülés idejét.<sup>285</sup> Hasonló eset fordult elő a nemzetgyűlés 1920. június 16-i ülésén, amikor Hornyánszky Zoltán képviselő azt szorgalmazta, hogy a földművelésügyi minisztert hívják be az ülésre, hogy azonnal válaszolhasson az egyik interpellációra.

<sup>283</sup> NI 1920–1922. IX. k. 100–101. NN 1920–1922. X. k. 667.

<sup>284</sup> Mt. jegyzőkönyvek. 1921. június 10.

<sup>285</sup> NN 1920–1922. IX. k. 121–144.

A házszabályokat jól ismerő elnök – Rakovszky István – azonban kijelentette, hogy a tagok ki vannak már fáradva az ülés folytatásához, egyébként pedig minisztert lehet ugyan házhatározattal nyilatkozattételre utasítani, de azonnali interpellációs válaszra nem.<sup>286</sup> A problémát valamelyest fokozta, hogy a képviselők fegyelmetlensége miatt felkészülni sem volt könnyű ezekre, az interpellációk számottevő része ugyanis – törlés vagy halasztás miatt – nem hangzott el az előre bejelentett időpontban. Igaz, átmeneti tehermentesítést jelentett, hogy kormányváltáskor vagy ha egy miniszter lemondott, a hozzá intézett interpellációkat törölték. Egyszerű, bár nem szabályszerű megoldás volt, ha a megszólított miniszterek egyszerűen nem válaszoltak a kérdésekre, amivel éltek is az érintettek. Tömegessé tétele azonban azzal a veszéllyel járt, hogy a kötelességmulasztással kiváló témát nyújtanak a képviselők számára. 1923 januárjában az egyik szociáldemokrata honatya nem is mulasztotta el felhívni a figyelmet arra, hogy miközben a második nemzetgyűlés még csak fél éve dolgozik, 85 interpelláció vár válaszra.<sup>287</sup> A második nemzetgyűlés alatt a Bethlen-kormánynak alkalmanként egy új kihívással, a provokatív képviselői fellépéssel is szembe kellett néznie. A miniszterelnök 1924. március végén a plénum előtt jelentette be, hogy nem fog válaszolni az ellenzéki legitimista politikusnak, Szilágyi Lajosnak, a kormány „kétszínűsége és alakoskodása” tárgyában bejegyzett interpellációjára.<sup>288</sup> A bejelentésre reakcióként viszont többen szóvá tették, hogy közvetlenül ilyen helyzetre a házszabályok nem tartalmaznak megoldást, illetve a választ nem lehet megtagadni.

A bethleni politika az 1922. évi választások után többféle módszerrel próbálta a képviselők aktivitását visszaszorítani és a kormány helyzetét könnyebbé tenni. Az első nemzetgyűlés alatt a házelnökség még törekedett arra, hogy az indítványok bejárják a házszabályok által előírt utat. Így például az 1920. november 3-i ülés lényegében egyetlen napirendi témáját az esedékes indítványok tárgyalása tette ki. Ez persze nem jelentette azt, hogy a kezdeményezések sorsa rendeződött is. Gyakran előfordult, hogy az indoklás elhangzása után a folyamat elakadt, vagy megszületett ugyan a vonatkozó házhatározat, de végrehajtása nem történt meg.<sup>289</sup> A vizsgálóbizottságok felállítását, valamint az üléssidő meghosszabbítását célzóaktól eltekintve minden bizonnyal Pallavicini Györgynek a trianoni gyászt az országház zászlójának félárbocra eresztésével kifejezni kívánó indítványa volt az egyetlen, amely ténylegesen megvalósult.<sup>290</sup> A második nemzetgyűlés alatt azonban egyértelműen megváltozott a helyzet, s a házelnök egész egyszerűen elfektette a kormányzati szempontból nemkívánatos

<sup>286</sup> NN 1920–1922. III. k. 410.

<sup>287</sup> NN 1922–1926. VIII. k. 386.

<sup>288</sup> NN 1922–1926. XXII. k. 17–18.

<sup>289</sup> Pallavicini György törvényjavaslatát az összeférhetetlenségi szabályozás szigorításáról a Tisztelt Ház elfogadta, a közjogi bizottsághoz utalta, utóbbi jelentése el is készült, de tényleges tárgyalás alá soha nem került. NI 1920–1922. X. k. 222.

<sup>290</sup> NN 1920–1922. VI. k. 210–211. VII. k. 15–16.

ellenzéki indítványokat. Amikor 1925 októberében az egyik ellenzéki politikus szóvá tette ezt az eljárást, Scitovszky Béla elnök szokatlan nyíltsággal jelentette ki, hogy ő a napirendi javaslatait a kormánnyal egyetértésben szokta megtenni és nem kötelessége az indítványok napirendre tűzéséről gondoskodni.<sup>291</sup> A parlamenti erőviszonyok tehát mintegy garantálták azt, hogy az efféle ellenzéki kísérletek már a kezdeti stádiumban elakadjanak.<sup>292</sup>

A bevett módszert persze egyértelműen a házszabályreformok kínálták a felmerült kérdések rendezésére. Az indítványoknál komolyabb változtatásokra nem volt szükség, és a napirend előtti felszólalásoknál is csupán a beszédidő szűkítése történt meg. Ennek időtartamát 1924-ben egy órában, 1928-ban negyedórán – mindketőnél egyszeri hosszabbítás lehetőségével – állapították meg, 1939-ben pedig maradt a 15 perc, de hosszabbítás nélkül.<sup>293</sup>

*Napirend előtti felszólalások és indítványok a nemzetgyűlésben és a képviselőházban*

Ciklus	Napirend előtti felszólalások	Ebből ellenzéki	Az ülésekhez viszonyított arányszám	Indítványok	Ebből ellenzéki	Az ülésekhez viszonyított arányszám
1920–22	47	–	6,7	81	–	3,88
1922–26	99	64 (64,65%)	6,06	76	63 (82,89%)	7,89
1927–31	75	33 (44,0%)	6,88	43	35 (81,39%)	12,0
1931–35	101	55 (54,46%)	3,14	47	42 (89,36%)	6,74
1935–39	20	10 (50,0%)	19,75	22	20 (90,90%)	17,95
1939–44	17	5 (29,41%)	21,29	21	18 (85,71%)	17,23

<sup>291</sup> „A parlament foglalkoztatása a kormány kötelessége és feladata. Ebből folyik az, hogy a parlament elnöke, amikor napirendi indítványt tesz, mindenkor a kormánnyal egyetértésben szokta azt előterjeszteni [...] ezen túlmenően a napirendi javaslat érdemi indoklásába az elnök nem bocsátkozhatik” – jelentette ki Scitovszky. NN 1922–1926. XXXV. k. 260.

<sup>292</sup> Pesti Sándor állítása tehát inkább csak a második nemzetgyűléstől tekinthető érvényesnek. Pesti: *Az újkori...* I. m. 253–254.

<sup>293</sup> Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 151.



*Kéthly Anna képviselőtársaival 1928-ban*

A napirend előtti felszólalások és indítványok abszolút számának alakulása önmagában nem sokat árul el a képviselők tevékenységéről, hiszen az egyes ciklusok eltérő hosszúságúak és munkaintenzitásúak voltak. Az ülésekhez viszonyított arányszám viszont szélesebb és differenciáltabb következtetésekre nyújt lehetőséget. A napirend előttiéknél az 1920-as években erőteljes csökkenés nem következett be, ellenben bizonyos fokú belső átrendeződés igen. A második nemzetgyűlés alatt még egyértelműen ellenzéki politikusok uralták ezt a területet, ami 1927-től kiegyenlítődött és az 1930-as évek végéig kormánypártiak és ellenzékiek nagyjából hasonló arányban jutottak szóhoz, míg a legutolsó ciklus egyértelmű eltolódáshoz vezetett az előbbieik javára. A jelzett tendencia arra utal, hogy a kormánypártiak számára ez a fellépési forma kifejezetten kedvelt volt: egy egyszerű felszólalás keretében ugyanis könnyen és gyorsan lehetett elővezetni aktuális politikai és közéleti kérdéseket, különösebb következmények nélkül (a beszédről nincs vita és dönteni sem kell róla). Az 1931–35-ös ciklus egy sajátos, átmeneti fellendülést produkált, ami azonban részben megtévesztő. Valójában az 1931-32-es intervallum, a gazdasági válságnak a Károlyi-kormányhoz köthető időszaka volt az, amikor a képviselők páratlan aktivitást mutattak, míg a Gömbös-kormány 1932 őszi hatalomra kerülését követően a napirend előtti felszólalások száma – a válság előtti évekhez képest is – erőteljesen csökkent.

Az indítványoknál részben hasonló tendenciák figyelhetők meg, bizonyos eltérésekkel. Mindenekelőtt nyugodtan kijelenthető, hogy ez lényegében az ellenzék terepe volt, hiszen minden ciklusban ők jegyezték az indítványok túlnyomó részét, ráadásul a kormánypártiak – főleg a harmincas években – inkább csak az üléssidő meghosszabbítására vonatkozó kérelmeknél mutattak aktivitást. Az első nemzetgyűlés után fokozatos, de egyértelmű csökkenés következett be, s a tendencia a harmincas évek elején megtorpant ugyan, de csak azért, hogy utána még egyértelműbben folytatódjon. Jóllehet már a bethleni időszakban sikerült visszafogni mindkét tevékenységi formát, az igazán látványos visszaesés a harmincas évek első felétől érvényesült. Mindez arra utal, hogy a képviselők aktivitását nemcsak a jelzett korlátozások, hanem a politikai környezet is erőteljesen befolyásolta. A harmincas évek elején a bizonytalanná váló helyzetre, a növekvő társadalmi elégedetlenségre a képviselők – kormánypárti, de főleg ellenzéki oldalon – fokozottabb szerepléssel reagáltak, ami a Károlyi-kormány bukása után megváltozott, és a korszak második felére mindegyik területen a passzivitás felé való elmozdulás vált a meghatározóvá. Formailag egyébként mindkét tevékenység személyhez és nem párthoz kötött volt, jóllehet a pártovatartozás meghatározó módon befolyásolta az előterjesztések tartalmát és sorsát, s egyedül a szociáldemokraták próbálkoztak azzal, hogy valamelyest egyértelműbbé tegyék a helyzetet. Indítványaikat a korszak második felében rendre nem külön-külön, hanem csoportosan írták alá.<sup>294</sup>

Az interpellációk esetében persze a korábban tárgyalt célok jóval nehezebben és sokrétűbb munkával voltak elérhetőek. Mindenekelőtt joggal feltételezhető, hogy 1922-től, a pártfegyelem fokozatos megerősödésével párhuzamosan a kormánypárti képviselők aktivitása csökkent és általában az így előhozott témák sem okoztak komoly gondokat a minisztereknek. További lehetőséget kínált, hogy eredendően a szerdák és a szombatok lettek kijelölve interpellációs napokul, s bár a szombati ülések soha nem voltak teljes következetességgel megtartva, elhagyásuk a második nemzetgyűlés alatt vált általános gyakorlattá, így egyedül a szerda maradt meg interpellációs napnak. Baloldali ellenzéki politikusok már 1922. szeptember közepén próbálkoztak azzal, hogy az interpellációkat áttetessék keddre és péntekre, de akciójuk nem talált támogatásra az egységes párti vezetésnél.<sup>295</sup> Ehelyett megmaradt a szerda, és ha időnként mégsem lehetett elkerülni, hogy szombaton is ülésezzen a Ház, interpellációkra akkor is csak kivételes esetben került sor.

A legnagyobb arányú változások azonban a házszabályok terén következtek be. Az 1924. évi reform<sup>296</sup> után az interpellációt nem volt kötelező szóban előadni, írásban is be lehetett nyújtani, s a miniszter is választhatott, hogy válaszához a kettő közül

melyik módot választja. Az írásos forma viszont azt jelentette, hogy az ülésen csak a kérdést olvasták fel, illetve a válasz tényét rögzítették, tehát a procedura rendkívül leegyszerűsödött. Az interpellációs könyv felolvasásakor az érintett képviselőnek nyilatkoznia kellett, hogy kérdését fenntartja-e, elhalasztja vagy törölni kívánja, s a nyilatkozat hiánya automatikus törléssel járt együtt. A könyv felolvasása már nem az interpellációs, hanem az azt megelőző napon történt meg, ami, bár nem lett ki-mondva, de lényegében a keddi és pénteki alkalmakat jelentette. Ha a szöveg sértő kifejezéseket tartalmazott, akkor a házelnök az egészet törölni tudta, az interpellációk lebonyolítására pedig meghatározott koreográfia szerint került sor. Először a jegyző felolvasta az írásbeli kérdések és válaszok szövegét, majd következhetek a szóbeliek, de ha valaki az előírt időpontban nem volt jelen, akkor interpellációját törölték és ugyanabban a tárgyban azon az ülésnapon belül már nem jegyezhetett elő interpellációt. Az érintett képviselőnek az indoklásra 15 perc,<sup>297</sup> első viszontválasz esetén 10, másodikkal pedig csupán 5 perc állt a rendelkezésére. A reform tehát alapvetően kettős célt szolgált. Mindenekelőtt korszerűsítő jellegűnek tekinthető, amennyiben valamelyes korlátot állított fel az interpellációk eltömegesedése elé, valamint bizonyos fokú fegyelmezettséget követelt meg a képviselőktől. Ugyanakkor azzal, hogy érintetlenül hagyta a miniszteri válaszok kérdését és bevezette az írásbeli interpelláció lehetőségét, egyoldalú kényelmi, illetve politikai szempontokat is érvényesített a kormányzat javára.

1928-ban annyi módosulás történt,<sup>298</sup> hogy némileg újraszabályozták a halasztás kérésének módját, illetve további szigorításként előírták, hogy ugyanabban a tárgyban egyazon napra senki sem jegyezhet be több interpellációt. Az 1939-es házszabályreform ugyan nem változtatott az addigi alapszerkezeten, de további korlátozásokat vezetett be.<sup>299</sup> Eszerint a továbbiakban „csak közérdekű” ügyben lehetett interpellálni, ugyanarra a napra egy képviselő legfeljebb két kérdést tehetett fel, ha pedig az illető eltért a tárgytól, akkor előbb elnöki figyelmeztetésben, majd szövegvonásban részesült. Szigorodott a halasztás lehetősége, az indoklásra és a viszontválaszokra maradt az addigi időkeret, de hosszabbítás nélkül. A minisztereknek továbbra is – elvileg – harmincnapos határidő állt a rendelkezésükre, de a kérdés felolvasása előtt kérhették a Háztól az interpelláció elhalasztását, legfeljebb 15 napra.

<sup>294</sup> Ezt a metódust 1931-től alkalmazták sorozatosan. KN 1931–1935. III. k. 530.

<sup>295</sup> NN 1922–1926. IV. k. 255. Így megmaradt az a metódus, hogy szerda és szombat az interpellációk ideje, miközben mindenki tudta ennek az álságos voltát.

<sup>296</sup> Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 133–138.

<sup>297</sup> Sürgős interpelláció elhangzásánál is érvénybe lépett a negyedórás korlátozás.

<sup>298</sup> Képviselőházi házszabályok, 1928. 85–90.

<sup>299</sup> Képviselőházi házszabályok, 1939. 89–94.

Ciklus	Interpellációk száma	Ebből ellenzéki	Ebből megválaszolt	Ülésekhez viszonyított arányszám
1920–22	233	—	158 (67,81%)	1,35
1922–26	1089	671 (61,7%)	697 (64,0%)	0,55
1927–31	502	353 (70,31%)	417 (83,03%)	1,02
1931–35	713	576 (80,78%)	557 (78,12%)	0,44
1935–39	579 <sup>7</sup>	475, (82,02%)	410 (70,81%)	0,68
1939–44	928	752 (81,0%)	569 (61,31%)	0,39

Láthatóan mindegyik ciklust az interpellációk nagy száma jellemezte, de bizonyos ingadozásokkal. A két szélső pólust az első nemzetgyűlési és az utolsó képviselőházi periódus jelentette, ami összefüggésben állt azzal, hogy előbbinél volt a legkisebb a képviselők száma, míg utóbbinál a legnagyobb, s így lényegesen több képviselő számára nyílt szereplési lehetőség.<sup>301</sup> Ráadásul az első nemzetgyűlés kínálta a legszélesebb és legtöbbféle szereplési lehetőséget a tagok számára, ami tovább csökkentette az interpellációs aktivitást. Ez a helyzet arra utal, hogy a házszabályreformoknak az interpellációk visszaszorítására, politikai jelentőségének csökkenésére irányuló törekvései csak mérsékelt eredménnyel jártak, sőt éppen a legutolsó időszakban volt a legnagyobb a képviselők aktivitása. Mindenekelőtt az 1924-ben bevezetett írásbeli kérdés és válasz lehetősége továbbra is csupán kiegészítő módszer maradt és nem szoríthatta ki a szóbeli fellépést, főleg azért, mert így az interpelláció két fontos eleme, a polémia és a nyilvános diskurzus lehetősége veszett volna el, amit egyébként a kormányzati oldal sem nélkülözhetett. A képviselők némi nehézség árán, de hozzászórtak az új, szigorúbb előírásokhoz, amelyek kétségtelenül nagyobb fegyelmet és figyelmet követeltek tőlük a különböző előfeltételek teljesítése miatt. Bár a szombatok kiesése, valamint az ülések számának ritkulása csökkentette a szereplési lehetőségeket, más korlátozásoknak – elsősorban a beszédidő terén – az lett a hatása, hogy ugyanannyi idő alatt több interpelláció hangozhatott el.

Eleinte a kormánypárti politikusok is viszonylag nagy érdeklődést mutattak a tárgyalási szereplési lehetőség iránt, ami idővel lecsökkent – minden bizonnyal össze-

<sup>300</sup> A táblázat nem tartalmazza az összes bejegyzett interpellációt, csak a ténylegesen elhangzottakat.

<sup>301</sup> A nemzetgyűlés idejének túlnyomó részében csupán 208 törvényhozóval működött, míg az utolsó ciklus kezdetén 296 képviselő foglalt helyet a Tiszelt Házban, ami idővel 368 főre duzzadt.

függésben a Bethlen-kormány helyzetének a stabilizálódásával – és az interpellációk egyértelműen az ellenzék számára kínáltak politikai terepet: 1922 és 1944 között minden ciklusban az ellenzéki irányzatok dominanciája érvényesült, néha egészen látványos fölényrel. Ezt az állítást közvetett módon még az 1927–31 közötti időszak is megerősíti, amikor az interpellációk száma – a parlamenti munkaidőhöz viszonyítva – ugyan a második legkisebb volt az egész korszakban, de pont akkor, amikor az ellenzéki politikusok aránya is kirívóan alacsony lett.<sup>302</sup> Az egyértelmű súlyponteltolódás természetesen nem tekinthető véletlennek, hiszen a kormánypárti politikusok az ellenzékiekhez képest mindig szűkebb mozgástérrel rendelkeztek. Egyrészt a kormány szemszögéből nézve az volt jó, ha támogatóik minél kevésbé aktívak, ha azonban mégis interpellálni akarnak, akkor kerülnek a kényes ügyek feszegetésébe. Ennek problematikusságára egyébként már igen korán, 1920 áprilisában rámutatott az akkori pénzügyminiszter, Korányi Frigyes.<sup>303</sup> Másrészt – amint az a Tomcsányi-esetnél is egyértelműen látszott – feltétlen lojalitást és támogatást vártak a válaszokról tartott szavazásoknál. Persze a teljes passzivitás nem lett volna megoldás, s már csak taktikai okokból sem tűnt célszerűnek teljesen átengedni ezt a fontos parlamenti terepet az ellenzéknek. Ilyen körülmények között nem meglepő, hogy a kormánypárti képviselők, bár alkalmanként tudtak kritikai attitűdöt felmutatni,<sup>304</sup> meglehetősen visszafogottak voltak: interpellációik rendszerint arra szorítkoztak, hogy felvilágosítást kérjenek valamely politikailag semleges kérdésben vagy egészen kis fajsúlyú ügyet ismertessenek. Az egyik legextrémebb esetként Vargha Gábornak, a kormánytámogató keresztény párt tagjának az 1929. december 11-i ülésen elhangzott interpellációja a búza sikértartalmának az emeléséről szólt – a többi képviselő gúnyos megjegyzéseitől fűszerezve.<sup>305</sup>

Az interpellációk persze nem egyformán érintették a kormánytagokat, s bár mindegyik miniszter kapott efféle feladatot, általában a belügyi és – amíg létezett – a népjóléti tárca vezetőjéhez szólt a legtöbb kérdés. A munka valamivel könnyebb volt, mint a kérdező esetében és nem csak azért, mert az érintett személynek képzett apparátus állt a rendelkezésére. A minisztereknek ugyanis nem kellett jelen lenni az

<sup>302</sup> Az Egységes Párt és az ugyancsak kormánytámogató Keresztény Gazdasági és Szociális Párt birtokolta a parlamenti helyek 84,5%-át és akkor még nem vették figyelembe a pártonkívülieket.

<sup>303</sup> Korányi szerint fel kellene kérni bizalmasan a képviselőket, hogy „export-import dolgokban” ne interpelláljanak állandóan, mert összeférhetlenségi esetek kerülhetnek napvilágra. Mt. jegyzőkönyvek. 1920. április 22.

<sup>304</sup> A keresztény pártok felé is bizonyos kapcsolatokkal rendelkező Viczián István, amikor a harmincas évek elején hírül vette, hogy a földművelésügyi minisztérium új tevékenységet kíván életbe léptetni, azonnal figyelmeztette az érintetteket, hogy interpellálni fog ellene. Valószínűsíthetően ez is szerepet játszott benne, hogy Mayer János miniszter elállt a tervtől. Viczián: *Életem*. I. m. 161.

<sup>305</sup> Az egyébként agrárius ellenzéki Forster Elek egészen nyíltan úgy fogalmazott, hogy „ezt a beszédet érdemes volna a naplóból törölni”. KN 1927–1931. XXIV. k. 104.

interpelláció elhangzásakor,<sup>306</sup> a válaszokat pedig alkalmanként politikai államtitkáraiknak is átengedhették. A legnagyobb előnyt mégis az jelentette, hogy bár minden házszabály 30 napos határidőt rögzített, a késést vagy az elmaradást soha nem szankcionálták. Ciklusonként változó mértékben, de a kérdéseknek 61–78%-a lett megválaszolva. Persze az arány ténylegesen valamivel jobb volt, hiszen az elmaradások mögött részben kormány, illetve miniszterváltások húzódtak meg, s ilyenkor a lemondott vagy leváltott személyhez intézett kérdéseket törölték. Ez azonban nem változtat azon, hogy a kormánytagok bizonyos szabadságot élveztek a válaszok terén. A válaszoknál egyébként úgy tűnik nem volt olyan általánosan érvényes rendezőelv, amely meghatározta volna, hogy mely kérdésekre felelnek azonnal, illetőleg később és melyeknél marad el teljesen a válasz.

Összességében véve, amint azt az adatok egyértelműen megerősítik, inkább a mindenkori ellenzékiek akarták és tudták kihasználni a fenti tevékenységben rejlő lehetőségeket. Az ellenzéken belül az aktivitás mértékét a képviselőcsoport nagyságán túl alapvetően meghatározta az, hogy rendszerint a képviselőházba újonnan bekerült pártok játszottak kiemelkedő szerepet, ők ugyanis – többek között – így demonstrálták dinamizmusukat. Ennek megfelelően 1922–26, valamint 1927–31 között a szociáldemokrata párt adta a legtöbb interpellációt (19,84 és 42,43%), s az ő esetükben azért az utóbbi ciklus volt az igazán kiemelkedő, mert ők alkották az egyetlen számottevő ellenzéki erőt. 1931–35 között a Független Kisgazdapárt vette át tőlük ezt a szerepet<sup>307</sup> (42,07%), 1939 után pedig a szélsőjobb (68,8%), amely a korszak egészen belül is szokatlan aktivitást produkált.<sup>308</sup> Utóbbinál egyértelműen megmutatkozott az eltérő pozíció hatása, ugyanis az Imrédy Béla vezette csoport csak akkor kezdett el intenzíven interpellálni, miután 1940 végén ellenzékbe vonult.

Az interpellációk eme kedveltsége elsősorban – eredeti feladatukon túlmutató – sokrétű funkcionálisukkal állt összefüggésben. Mindenekelőtt kiváló lehetőség kínálkozott a kritikai attitűd megjelenítésére, melynek következtében a képviselők tudatosan visszaszáradtak társadalmi jelenségekkel, a kormányzat számára kényes, nemkívánatos kérdésekkel álltak elő. További előnyt jelentett, hogy az interpellációk révén olyan aktuális társadalmi, politikai ügyeket hozhattak elő a tagok, melyeket máshogyan nehezen lehetett volna tanácskozás és vita tárgyává tenni.<sup>309</sup> 1933. június közepén Gömbös Gyula miniszterelnök váratlanul kétnapos látogatást tett Berlinben. Hazaérkezése után

<sup>306</sup> A minisztereket a törvényhozás kötelezhette ugyan az ülésen való megjelenésre és meghatározott ügyben nyilatkozattételre, de azonnal válasza nem. A kérdés értelmezéséhez: NN 1922–1926. XXVI. k. 345–346.

<sup>307</sup> A párt az aktivitását bizonyos fokig a későbbi időszakban is megőrizte. Dobos Nóra: A Független Kisgazda-, Földmívelő és Polgári Párt interpellációs tevékenységének elemzése az 1935–1939 közötti parlamenti ciklusban. In *Juvenilia IV.* Debreceni bölcsész diákkörösök antológiája. Szerk. Pete László. Debrecen, 2011, Debreceni Egyetemi, 42–44.

<sup>308</sup> Ennél a ciklusnál megtevesztő lett volna, ha csak a Nyilaskeresztes Párt adatait emeljük ki.

<sup>309</sup> Az FKGP esetében készült tematikai elemzés az interpellációkról. Dobos: *A Független...* I. m. 47–50.



Bajcsy-Zsilinszky Endre országgyűlési képviselő  
fiatalkori portréja

szinte azonnal téma lett a Hitlerrel történt találkozó a kormány részére biztosított felhatalmazási törvényjavaslat tárgyalásánál, majd két ellenzéki képviselő – Bajcsy-Zsilinszky Endre és Pallavicini György – interpelláció keretében ismételtén visszatért rá.<sup>310</sup> Ilyen esetben – alkalmanként – átfedés következhetett be a napirend előtti felszólalásokkal. Az említett politikusnál maradván 1930 novemberében, az akkor még honvédelmi miniszter Gömbös egy kecskeméti gyűlésen a zsidóknak a Vitézi Széktől való távol tartásáról beszélt, melyre a november 19-i képviselőházi ülésen kormánypárti részről Dési Géza, ellenzéki oldalról pedig Sándor Pál reagált, előbbi napirend előtti felszólalás, utóbbi interpelláció keretében.<sup>311</sup> A buzgóság persze időnként túlhajtásokhoz vezetett, amikor egy-egy képviselő

egyéni ügyeket kívánt közüggé tenni.<sup>312</sup> A figyelemfelhívó jelleg azzal járt együtt – különösen, ha a képviselők közös, összehangolt akcióval próbálkoztak –, hogy korlátozott mértékben ugyan, de valóban maguk irányíthatták, tematizálhatták a törvényhozás munkáját. S hogy ez nemcsak pusztán óhaj volt, mutatja, hogy a politikai közvélemény és a sajtó rendszeresen számon tartotta a jelentősebb, nagyobb visszhangokat kiváltó interpellációkat. Végül, de nem utolsósorban egy ellenzéki párt számára az interpellációk alkalmat biztosítottak arra, hogy a pártjukat ért hatósági retorziókat a nagy nyilvánosság előtt tegyék szóvá, tartsák napirenden. A nagyobb szervezeti háttérrel rendelkező ellenzéki pártok – szociáldemokraták, kisgazdák, nyilasok – interpellációinak java része ilyen témákat tartott napirenden. Az SZDP például az 1927–31-es ciklusban hat alkalommal is előhozta a lapjukat, a *Népszavát* ért sérelmeket.<sup>313</sup>

<sup>310</sup> KN 1931–1935. XVII. k. 334–355. 399–400. 492–495.

<sup>311</sup> KN 1931–1935. XXXI. k. 333–335. és 360–365.

<sup>312</sup> Ezzel próbálkozott Szilágyi Lajos az 1930. június 4-i ülésen, amikor egy közlekedési baleset kapcsán „a gyalogjárók életbiztonságának” megerősítését sürgette. KN 1927–1931. XIX. k. 103–105.

<sup>313</sup> Hasonló módszerrel éltek a legitimisták a Gömbös-kormány felé. Kardos József: *Legitimizmus.* Budapest, 1998, Korona, 189.

Igaz, az interpellációknak közvetlen jogi következményei nem voltak: bármely kérdés felvetése önmagában a minisztereket semmire nem kötelezte, arra pedig minden miniszterelnök ügyelt, hogy a válaszokat elfogadtassa a többségi párttal. Az interpellációk ennek ellenére rendelkeztek bizonyos közvetett befolyásoló hatással, s néha csupán a jól megválasztott tematizálás révén is némi politikai nyomás alá lehetett helyezni a kormányzatot. 1943 tavaszán Kállay Miklós miniszterelnök előzetesen arról értesült, hogy egyes szélsőjobboldali politikusok kényes külpolitikai kérdéseket kívánnak nekiszegezni és válaszra, illetve színvallásra kényszeríteni. Mivel ennek bekövetkeztét mindenképpen szeretne volna megakadályozni, előbb Imrédy Béla útján akarta visszavonni az interpellációkat, majd annak sikertelenségét követően döntött az ülések elnapolása mellett.<sup>314</sup> Kivételesen közvetlen összefüggés is valószínűsíthető az interpellációk és a kormányzati politika között. Az a tény, hogy a húszas évek végén számos képviselő lépett fel a kartellek ellen,<sup>315</sup> mintegy előkészítette a közhangulatot az 1931. évi kartelltörvény megalkotásához, mint ahogy a tagok gazdasági tevékenységének elburjánzásáról szóló, adatokkal megtámogatott felszólalásoknak is volt némi szerepük abban, hogy a Károlyi-kormány 1932-ben előállt az összeférhetlenségi szabályozás szigorításának a tervével. Sőt, időnként kormánypárti politikusok részéről úgynevezett megrendelt interpellációk is elhangzottak, amikor az érintett valamelyik miniszter kívánságára hozott elő egy-egy kérdést, alkalmat adva ezzel, hogy a kormányzat is kifejtse véleményét.

Jóllehet minden időszakban sok interpelláció hangzott el, ez nem érintette egyformán a képviselőket. A honatyáknak valamivel több mint egyharmada, 35-38%-a interpellált, és ez az arány csupán kis mértékben ingadozott az egyes ciklusok között. Általában az a gyakorlat érvényesült, hogy kormánypárti részről viszonylag sok képviselő intézett kérdést a miniszterekhez, de fejenként csupán néhány alkalommal, míg ellenzéki oldalon jóval nagyobb volt az egy képviselőre jutó interpellációk száma. Bár az interpellációs tevékenység valamilyen mértékben minden pártnál szabályozott volt, a részleteire vonatkozóan alig maradtak fenn források. Annyi bizonyosan állítható, hogy itt is az SZDP tűnik a legszervezettebbnek, ahol a parlamenti frakció ülésein előzetesen megbeszélték és személyre szólóan elosztották azt, hogy ki mikor, milyen ügyben fog kérdéseket feltenni. A feladatmegosztás pedig időről időre változott, mint ahogyan az is, hogy kinek kell a legaktívabbnak lennie. De a beszéd konkrét tartalma a képviselőre volt bízva, a többi pártnál pedig még nagyobb volt az egyén mozgáster, ami nem meglepő, hiszen gyakran olyan ügyekben kellett gyorsan lépni, me-

lyeknél kevés lehetőség volt hosszas előkészítésre. Az interpelláló képviselők összetétele alapján két fő sajátosság emelhető ki. Mindenekelőtt soha nem a pártvezetők játszották a meghatározó szerepet, s mindenhol megvolt az a néhány személy, aki ennek a területnek, úgymond, felelőse volt. Ugyanakkor egyes politikusok kifejezetten favorizálták az interpellációs napokon való szereplést, méghozzá párthovatartozástól függetlenül. Matolcsy Máttyás 1935 és 1944 között több párt oldalán is megfordult, de aktivitását mindig megőrizte. Sőt minden ciklusnak megvolt a maga rekordere, aki messze kiemelkedett képviselőtársai közül: a baloldali ellenzéki Hegymegi Kiss Pál 1931–35 között 83, a szélsőjobboldali Matolcsy Máttyás pedig 1939–44 között 52 interpellációhoz adta a nevét.

<sup>314</sup> Kállay egyébként külön kihangsúlyozta, hogy rendkívüli helyzetben – háborús viszonyok között – mennyi gondot okozhatnak a kormányzatnak. Kállay: *Magyarország...* I. m. I. k. 217. és 254. A kormányfő szavait megerősíti az a tény, hogy az ominózus elnapolásra éppen 1943. május 4-én, kedden, tehát egy nappal a várható interpellációk előtt került sor. KN 1939–1944. XVII. k. 72.

<sup>315</sup> Az 1927–31 közötti periódusban összesen 10 interpelláció hangzott el valamely kartelltörmörülés ellen.



*A Szent Korona közzététele az Országházban az 1938-as Szent István emlékév alkalmából*

## II. 7. REPREZENTÁCIÓTÓL AZ EMLÉKEZETPOLITIKÁIG

A törvényhozás a két világháború közötti időszakban közjogi értelemben a politikai élet központi intézményének, a magyar államiság legfőbb megtestesítőjének számított, melynek következtében a közéletnek a szorosan vett törvényalkotó-politikai tevékenységen túli részébe is valamilyen formában be kellett kapcsolódnia. A jelenségben önmagában semmi meglepő nincs, hiszen bevett gyakorlat számított, hogy egy ünnepség fényét és rangját a Tisztelet Ház képviselőinek jelenétével növeljék. Így azután kezdetől fogva sok megkeresés, illetve meghívás érkezett, melyek különböző társadalmi eseményekre – ünnepi gyűlések, történelmi megemlékezések, szobrok, emléktáblák, intézmények felavatása stb. – invitálták, elsősorban a Ház elnökségét. Az egyetemek részéről – különösen a korszak elején – viszonylag gyakran érkezett meghívó különböző avatásokra és egyéb rendezvényekre, de szakmai vagy regionális szervezetek is fordultak hasonló kérésekkel a nemzetgyűléshez, illetve a képviselőházhoz. Ennek gyakorlati megvalósulása a következőképpen zajlott. A megkeresés a házelnökhöz érkezett, aki az ülések kezdetén tájékoztatta a képviselőket az aktuális meghívásokról. Ugyancsak a házelnökön múlt annak eldöntése, hogy a törvényhozás képviselteti-e magát az adott rendezvényen, és ha igen, akkor milyen formában. Természetesen az a módus érvényesült, hogy a rangosabbakat az elnökség valamely tagja tisztelte meg a jelenlétével, egyéb esetben pedig egy-egy képviselőt bízták meg ezzel a feladattal. Viszonylag 1922. október 15-én került sor a világháborús emlékoszlop leleplezésére, melyen Veress Ferenc képviselő vett részt, 1921. július elején, a keszthelyi Helikon ünnepségen már hétfős küldöttség, 1925 februárjában a Jókai-centenárium keretében tartott istentiszteleten pedig maga az elnök képviselte a Házat.<sup>316</sup>

Érdekes módon az efféle meghívások a korszak első felében voltak gyakoribbak, ekkor ciklusonként mintegy 100 meghívás érkezett a Házhoz és a testület ezeknek kéthar-

<sup>316</sup> NN 1922–1926.V. k. 64. XXIX. k. 425. NN 1920–1922. XI. k. 169. Egyébként ezekre a rendezvényekre többnyire bármely képviselő elmehtett meghívottként, csupán jelezni kellett szándékát a háznapvi hivatalnál.



Az Eucharisztikus Világkongresszus ünnepsége az Országház előtt, 1938

madán képviseltette magát hivatalosan, míg az 1930-as években látványos visszaesés következett be, s már csak 30–50 meghívásra került sor. A jelenség mögött vagy egyszerűen az húzódott meg, hogy egy idő után kevesebb felkérést kapott a törvényhozás, vagy valóban az 1920-as években egyfajta konjunktúrája volt az ilyen jellegű rendezvényeknek.

A parlamenti illem persze másfajta feladatokat is előírt. Az elnök az ülések elején rendszerint kitért a különböző történelmi évfordulókra, politikusok, valamint parlamenti képviselők elhunytára. Utóbbi esetben a megemlékezés méretei egyenes arányban nőttek azzal, hogy az illető menyire volt – elsősorban pozícióját tekintve – kiemelkedő személyisége a politikai életnek. Egy egyszerű képviselőnél csak pár mondat hangzott el az elnök részéről, 1939-ben Darányi Kálmán házelnök, vagy 1941-ben Teleki Pál miniszterelnök halálakor már gyászülést tartottak a tiszteletükre, 1942-ben pedig külön törvényben is megörökítették a repülőszerencsétlenségben elhunyt ifj. Horthy István kormányzóhelyettes érdemeit.<sup>317</sup> Nagyjából ugyanebbe a vonulatba illeszkedtek bele a prominens hazai és külföldi személyeknek küldött üdvözlések, illetve részvétnyilvánítások. Ezek egy része persze szintén inkább formálisnak és protokolláris jellegűnek tekinthető. Részvétáviratot küldtek azon – elsősorban európai – országok parlamentjeinek, ahol egy-egy prominens politikus éppen elhalálozott vagy

<sup>317</sup> KN 1939–1944. II. k. 85–486. IX. k. 607–609. XV. k. 47.



Teleki Pál ravatala a Parlament kupolacsarnokában 1941-ben

valamilyen természeti katasztrófa történt. Így kapott az Egyesült Államok kongresszusa 1926 októberében előbb üdvözlést a függetlenség kikiáltásának 150. évfordulója alkalmából, majd egy részvétlét a floridai ciklonkatasztrófa kapcsán.<sup>318</sup> Mivel a kezdeményezés az elnökség kezében volt, itt már némi lehetőség nyílt arra, hogy a kormánypárt politikai orientációja is valamelyest kifejezésre jusson. A házelnök 1925. március elején külön megemlékezett a német köztársasági elnök, az egyébként szociáldemokrata Friedrich Ebert haláláról,<sup>319</sup> ennél messzebb azonban már nem ment. Scitovszky Béla elnök az 1924. június 3-i ülésen ugyancsak részvétét fejezte ki Seipel osztrák kancellárnak az ellene elkövetett merénylet miatt, de az MSZDP vezetésének kevéssel korábbi azon kérését, miszerint tegyék meg ugyanezt a meggyilkolt olasz szocialista politikus, Matteotti özvegyével szemben is, már elutasította. A házelnökök konzervatív szellemisége nyilvánult meg abban az igyekezetben is, mellyel – főleg a korszak első felében – számon tartották a korabeli arisztokrácia életében, s különösen a Habsburg-családban bekövetkezett változásokat.<sup>320</sup> Bár a húszas évek elején is

<sup>318</sup> NN 1922–1926. XLV. k. 267. és 277.

<sup>319</sup> NN 1922–1926. XXX. k. 325.

<sup>320</sup> József és Frigyes főherceg egyaránt külön üdvözlésben részesült 60. illetve 80. születésnapja alkalmából. KN 1931–1935. XI. k. 1. KN 1935–1939. VII. k. 349.

volt rá példa, a gazdasági világválság éveiben vált szokássá, hogy a képviselők társadalmi érzékenységüket demonstrálandó szociális ügyek mellett álltak ki, amit némi anyagi áldozatvállalással is megerősítettek, amint az 1933. július elején a solymári bányászszerecsétlenség kapcsán történt. A házelnök ilyenkor javaslatot tett arra, hogy a képviselők szolidaritásuk jeleként tiszteletdíjuk egy kis részéről mondjanak le, a többség megszavazta a kezdeményezést – a solymári esetben például 4 pengőt – amit a számvevőség a gyakorlatban is érvényesített.

Előfordultak azonban olyan területek melyeknél a reprezentáció, az illem és a hagyomány követelményei politikai szempontokkal keveredtek, ami önmagában egyáltalán nem meglepő és itt nem pusztán arról van szó, hogy pártok és politikusok általában véve előszeretettel használják fel a történelmi szereplőket saját, aktuálpolitikai céljaik igazolására. A múlt vagy a jelen közéleti kérdéseiről szóló állásfoglalások ugyanis eszmék és értékek melletti kiállást is jelentenek, melyeknél a parlamentben elhangzó beszédek, vagy megszülető döntések egyebek mellett azt hivatottak kifejezni, hogy a törvényhozás szerves része, sőt formálóját egy nagyobb – társadalmi, illetve nemzeti – közösségnek.

A képviselők részéről mindig is megvolt az igény arra, hogy a történelmi megemlékezéseket közvetlenül befolyásolják, melyhez a kormányzati körök kezdetől fogva tartózkodóan viszonyultak. Szádeczy Lajos keresztény párti politikus hat társával már 1920. augusztus elején önálló indítványt nyújtott, be, amely Zrínyi Miklós születésnapját országos ünnepé kívánta nyilvánítani, de Teleki Pál miniszterelnök úgy reagált, hogy nem ellenzi, de a halasztást kér, amit megkapott és végül az ügy soha nem került tárgyalásra.<sup>321</sup> Az 1920-as években elsősorban akörül alakult ki meg-megújuló politikai küzdelem, hogy a törvényhozás megemlékezzen-e az 1848-as forradalom vezetőiről és általában véve hogyan viszonyuljon a forradalmi időszak, illetve a 19. századi Magyarország politikai vezetőihez. Elsősorban baloldali – liberális-demokrata és szociáldemokrata – politikusok törekedtek arra, hogy a társadalmi emlékezést a forradalmi jelleg kidomborításának az irányába tolják el, melyek azonban rendre elakadtak a kormányzat, illetve a többséget birtokló kormánypárt ellenállásán. A keresztény párti Benkő Gábor már 1922. február elején a kívánsággal állt elő egyik interpellációjában, hogy április 11-e helyette március 15-e legyen nemzeti ünnep.<sup>322</sup> 1923. április 10-én élénk vitát váltott ki a honatyák körében a házelnök azon kezdeményezése, hogy másnap ne legyen ülés, valamivel később pedig Drozdy Győző ismételt április 11-e ünnepi voltának az eltörlését követelte.<sup>323</sup> Hasonló gondolatmenet jegyében, amikor 1925. október végén a Bethlen-kormány Széchenyi István emlékének törvénybe iktatásáról terjesztett be törvényjavaslatot, válaszul pár héttel később baloldali politikusok egy csoportja Kossuth, Petőfi és a forradalmi időszak mártírjai emlékének a megörö-

<sup>321</sup> NI 1920–1922. IV. k. 117. NN 1920–1922. VI. k. 206.

<sup>322</sup> NN 1920–1922. XVI. k. 397–399.

<sup>323</sup> NN 1922–1926. XI. k. 187–189. és 277.

kítését követelte.<sup>324</sup> Amikor 1927 végén mégis sor került a Kossuth érdemeiről szóló törvényjavaslat tárgyalására, az ellenzéki felszólalók többsége végképp nem hagyott kétséget afelől, hogy számukra a múlt a politikai aktualitás erejével bír. Többen azért bírálták a bethleni politikát, mert nem követi a kossuthi örökséget, a szociáldemokrata Farkas István pedig a megemlékezés apropóján egy hétpontos határozati javaslatot terjesztett elő a politikai berendezkedés gyökeres átalakítására, demokratizálására vonatkozóan.<sup>325</sup> Petőfi esete egyébként önmagában is szépen prezentálta a parlamenti eljárásrend útvesztőit. 1923-ban volt Petőfi Sándor születésének 100. évfordulója, s ebből az alkalomból az egyik, ráadásul kormánypárti képviselő még 1922 decemberében önálló indítvánnyal állt elő, miszerint a kormány nyújtson be törvényjavaslatot a költő emlékének megörökítésére. Klebelsberg kultuszminister ugyanebben a hónapban meg is tette, a nemzetgyűlés közoktatásügyi bizottsága pedig letárgyalta.<sup>326</sup> Miután a folyamat itt elakadt, közel egy év múlva, november 23-án a szociáldemokrata Szakács Andor megkísérelte napirendre tűzetni a javaslatot, de leszavazták, pár héttel később pedig csak sokadik napirendi pontként fogadták el az egységes pártiak, de tárgyalásra ekkor sem került.<sup>327</sup> Annak érdekében, hogy a kezdeményezés új lendületet kapjon, közel két évvel később, 1925 novemberében baloldali ellenzéki képviselők egy csoportja ismét indítványt készített, de most már szabályos törvényjavaslat formájában, a plénum azonban soha nem vitatta meg, így az egész kérdés végleg elfeküdt.<sup>328</sup>

A bethleni politika, miközben többnyire elutasította az ellenzéki követeléseket, saját múltértelmezésében nem kívánt valamiféle konfrontatív szemléletet a törvényhozásra erőltetni: felkarolták a forradalmi éra, illetve a liberális örökség konzervatívabb értelmezését, de más irányba is mutattak bizonyos fokú nyitottságot. 1925-ben – első fellépésének 100. évfordulóján – külön törvényben öröközték meg Széchenyi István reformtevékenységét, 1927 végén azonban hasonlóra került sor Kossuth Lajos és a márciusi forradalom kapcsán is.<sup>329</sup> Maga Bethlen még 1922 elején, a Benkő-féle interpellációra adott válaszában fejtette ki véleményét. Akkor elismerte, hogy „a nemzet lelkében, közhangulatában a 48-iki események mindig március 15-éhez fűződtek,” az ünnepi rangra emelést nem azonban nem április 11-e helyett, hanem mellette tartotta kívánatosnak.<sup>330</sup>

Ez a szemlélet persze nem jelentette azt, hogy a kormányzat és az egységes párti vezetés ne törekedett volna valamennyire – a parlamenti politizálás szintjén is – a korábbi időszak államférfiainak ideológiai célzatú felhasználására, amely a legegyszerű-

telműbben Tisza István kapcsán érvényesült, nem véletlenül. Tisza ugyanis nemcsak a századelő magyar politikai életének volt az egyik meghatározó személyisége, hanem 1918. október 31-i meggyilkolása miatt, emlékének ápolása jól illeszkedett a forradalomellenesség eszméjéhez is. Aligha meglepő, hogy a nemzetgyűlés 1920. február 18-i, tehát rögtön a második ülésén a frissen megválasztott házelnök, Rakovszky István megemlékezett a régi képviselőháznak a világháborúban elhunyt tagjairól, s külön szolt a két erőszakos halált halt házelnökről, Tisza Istvánról és Návay Lajosról.<sup>331</sup> A nemzetgyűlés első időszakában azonban a tiszteletadás és az emlékezés ezzel az aktuussal lényegében kimerült, s a törvényhozás tagjai nem kívántak tovább foglalkozni az elhunyt miniszterelnökkel. A parlament első ülésén Huszár Károly kormányfő hosszú beszédben foglalkozott a kialakult helyzettel, a formálódó új politikai berendezkedés elvi alapjaival, de inkább kritikus hangot ütött meg az 1918 előtti politikusgarnitúrával szemben.<sup>332</sup> A „régiek” közül egyedül Apponyi volt, akit külön kiemelt és dicsért, de őt is inkább a békekonzferencián játszott szerepe okán. Jellemző módon sem a miniszterelnök, Huszár Károly, sem Rakovszky nem utalt Tisza politikai tevékenységére, jóllehet az jelentős részben éppen a törvényhozáshoz kötődött. A nemzetgyűlés tagjainak túlnyomó része olyan politikus volt, akinek karrierje érdemben ekkoriban, az 1919/20 körüli ellenforradalmi időszakban vett lendületet, s a tagságnak csupán mintegy 11%-át alkották olyanok, akik már a századelőn is parlamenti képviselők voltak.<sup>333</sup> Utóbbiak között pedig azok voltak többségben, akik – Apponyi, Andrássy, Pallavicini, Rakovszky – annak idején Tisza ellenfeleként politizáltak. A képviselőknek tehát Tisza inkább a múlt embere volt, akinek tevékenysége jelentős részben olyan kérdések köré szerveződött – elsősorban a kiegyezés rendszerének, a dualista államszerkezetnek a fenntartása –, amely időközben aktualitását veszítette. Ráadásul a küzdelem 1918 őszén el is dőlt, méghozzá a nemzeti függetlenség javára. Az ellenforradalom győzelme számukra egyéb területen – a választójog vagy a házszabályok esetében – sem jelentette azt, hogy a századelő nagy hatású államférfijának reformeszméi vállalhatók lettek volna.

Számottevő változás 1921-től, Bethlen István kormányfóségével kezdődően indult el. A számos területen sikeres bethleni konszolidációval párhuzamosan pozitív irányba kezdett változni a közhangulat a századelő politikai életével, annak szereplőivel szemben. Elsősorban az idősebb politikusok, Tisza egykori munkatársai részéről indult törekvés, hogy Tisza személye köré egyfajta kultuszt szervezzenek, s több egyesület kifejezetten ilyen céllal jött létre.<sup>334</sup> Bár a mozgalom hatóköre – a kormányzat bizonyos fokú támogatása ellenére – korlátozott maradt, hasonló törekvések a tör-

<sup>324</sup> NI 1922–1926. XVI. k. 422–424.

<sup>325</sup> KN 1927–1931. VI. k. 232–234.

<sup>326</sup> NI 1922–1926. III. k. 363. és IV. k. 213. NN 1922–1926. IX. k. 320.

<sup>327</sup> NN 1922–1926. XVII. k. 107–109. és XVIII. k. 271–273.

<sup>328</sup> NI 1922–1926 XVI. k. 423.

<sup>329</sup> NI 1922–1926. XVI. k. 307. KN 1927–1930. VI. k. 268. és 304.

<sup>330</sup> NN 1920–1922. XVII. k. 242.

<sup>331</sup> NN 1920–22. I. k. 15.

<sup>332</sup> NN 1920–22. I. k. 3–7.

<sup>333</sup> Püski: *A politikai elit*. I. m. 401.

<sup>334</sup> Horánszky Nándor: *A Tisza-kultusz néhány jellegzetessége – megnyilatkozás formák, elemzési szempontok. Trianoni Szemle*, 2010/3. sz. 60.

vényhozás falai között is megjelentek. Az egységes párti képviselők között is kezdtek megjelenni Tisza egykori hívei, sőt pozíciókhoz is jutottak,<sup>335</sup> melynek következtében egyes kortársak – erős túlzással – valamiféle restaurált Tisza-szervezetként tekintettek a kormánypártra.<sup>336</sup> A változások jeleként megszorodtak a meghívások: elsősorban a különböző vidéki törvényhatóságok részéről sorban érkeztek a meghívók a különböző emlékünnepekre, melyeket a nemzetgyűlés vezetői mindig kedvezően fogadtak.<sup>337</sup> A házelnökség azonban 1925-ben saját javaslattal is előállt és kezdeményezte, hogy a testület emlékezzen meg a világháborúban, illetve az azt követő időszakban hősi halált halt országgyűlési tagokról. Ennek részeként döntés született arról, hogy a parlament delegációs terme főajtaja mellett két tábla kerüljön felállításra: egyik a világháborúban elesettekről, a másik külön Tiszáról és Náwayról emlékezze meg. Felavatásukra 1925. október 31-én, Tisza meggyilkolásának évfordulóján került sor, ami ismét utóbbi személyének a kiemelésére utalt. Az ünnepség részeként a Ház ülésén az elnök, Scitovszky mondott beszédet, az avatási ünnepségen pedig Huszár Károly és Zsitvay Tibor.<sup>338</sup>

A házelnökség és a kormánypárt vezetése tudatosan Tisza István mártírságát igyekezett előtérbe helyezni, annak érdekében, hogy a megemlékezés ne váljon politikai küzdelmek színterévé. Almásy László, aki akkoriban a kormánypárt elnöke volt, egyik alkalommal nyíltan ki is jelentette, hogy az esemény nem az Egységes Párt ünnepe, nem politikai tüntetés és a rendezvényt remélhetőleg nem fogják disszonáns hangok kísérni.<sup>339</sup> Persze a politikai tartalmat nem lehetett teljesen kiiktatni,<sup>340</sup> de a fenti gondolatmenetbe illeszkedve Scitovszky és Zsitvay egyaránt érzelmekkel telített, de tartalmában visszafogott beszédekkel mondtak.<sup>341</sup> Almásy jóslata azonban nem vált valóra, s nem sikerült a botrányt elkerülni. Az elnökség súlyt helyezett arra, hogy a parlamenti pártok mindegyike részt vegyen a megemlékezésen, és túlnyomó részük valóban meg is jelent. A Szociáldemokrata Párt vezetése viszont előzetesen jelezte, hogy a tábla szövege, amely Tisza halála kapcsán „rémuralmi idők”-ről szól, számukra elfogadhatatlan, ezért Scitovszky kezdeményezésére az utolsó pillanatban

<sup>335</sup> Közülük Scitovszky Béla és Almásy László házelnök lett.

<sup>336</sup> Gratz: *Magyarország*... I. m. 223. Makkai János: *A háború utáni Magyarország*. Budapest, 1937, 161. és 172.

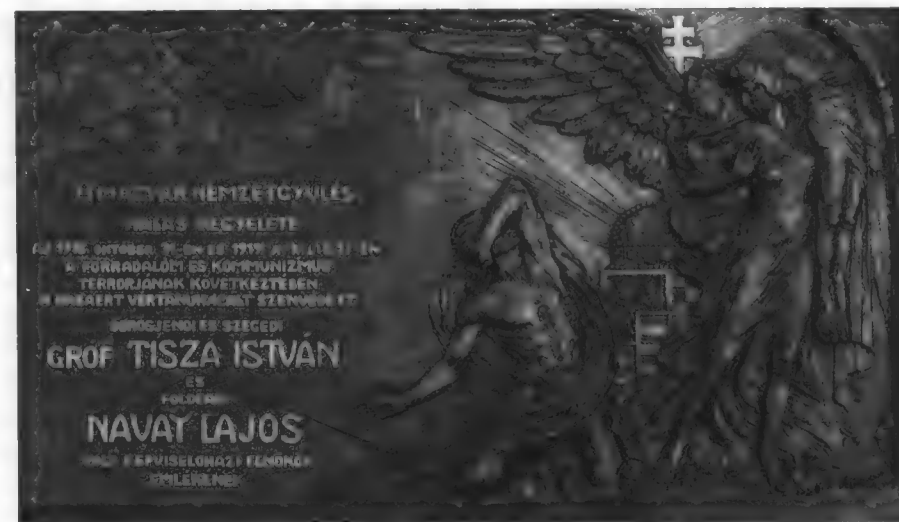
<sup>337</sup> A meghívók rendszerint Tisza arcképének a leleplezési ünnepségére szóltak. Lás többek között: NN 1922–26. IV. k. 476. V. k. 64. X. k. 119. XI. k. 1. XXIII. k. 511.

<sup>338</sup> Huszár a világháborúban elesettek, Zsitvay pedig a két házelnök emléktábláját avatta fel.

<sup>339</sup> *Budapesti Hírlap*, 1925. október 31. 3. A baloldali *Magyar Hírlap* egyébként nyíltan jelezte, hogy ha a megemlékezés több lenne, mint a mártírok iránti tisztelet, az ellenakciót váltana ki azok körében, akik sem a múltban, sem a jelenben nem voltak Tisza hívei. *Magyar Hírlap*, 1925. október 30. 2.

<sup>340</sup> Tisza és Náway táblájának szimbolikája egyértelműen a forradalmi időszak törvénytelen voltát sugallta. A felirat mellett ugyanis egy férfialak szerepelt, amint éppen letipor egy gyermeket és egy törvénykönyvet. *Pesti Napló*, 1925. október 31. 3.

<sup>341</sup> Mindketten a kegyelet fontosságát, Tisza kapcsán pedig küzdelmes életét és áldozatvállalását emelték ki. NN 1922–26. XXXV. k. 285–286. *Budapesti Hírlap*, 1925. november 1. 4.



Tisza István és Náway Lajos jelenleg látható emléktáblája az Országház épületében

a rémuralmi szót forradalmira változtatták.<sup>342</sup> A gesztus ellenére a szociáldemokraták végül mégis távol maradtak a rendezvénytől, egyúttal kinyilvánították, hogy számukra az 1918 őszi forradalom jelent vállalható örökséget.<sup>343</sup>

A házelnök egyébként jószándékú kezdeményezése a jobboldalon sem aratott osztatlan elismerést. A keresztény párti *Nemzeti Újság* érthetetlen engedékenységgel és opportunizmusként értékelte, de az erőteljesebb kritikák a jobboldali radikálisok részéről érkeztek. A Fajvédő Párt tagjai – vélhetően – tiltakozásul szintén nem vettek részt a megemlékezésen,<sup>344</sup> majd egyik képviselőjük, Lendvai István különösen vehemensen kelt ki a módosítás ellen. Lendvai a *Szózat* című lapban megjelent cikkében gyávaással, történelemhamisítással és halottgyalázással vádolta meg Scitovszkyt, hozzátéve, hogy ilyen ember sem képviselő, sem házelnök nem lehet.<sup>345</sup> Bár utóbbi nem kívánta tovább élezni a helyzetet, nem lehetett szó nélkül

<sup>342</sup> *Pesti Napló*, 1925. október 31. 3. *Nemzeti Újság*, 1925. október 31. 1. A végleges szöveg a következő lett: „A hősi küzdelem összeomlását követő forradalmi idők vértanúi és ezek élén borosjenői és szegedi Tisza István és földdeáki Náway Lajos volt képviselőházi elnökök emlékének”.

<sup>343</sup> Az SZDP meglehetősen konfrontatív sajtónyilatkozatában leszögezte, hogy – Somogyi Béla és Bacsó Béla személyében – nekik is vannak vértanúik, s velük kapcsolatos megemlékezéseket a hatóságok rendszeresen akadályozzák. A párt változatlanul vallja – tették hozzá –, hogy „október programja és célkitűzése a magyar nép boldogulását és Magyarország haladását szolgálta és szolgálja”, s a bűnösök azok, „akik a háborút földézték és elvesztették”. *Népszava*, 1925. október 31. 5.

<sup>344</sup> Egyedül Eckhardt Tibor jelent meg az ünnepség végén.

<sup>345</sup> *Szózat*, 1925. november 5. 3.

elsiklani felette. Annál kevésbé, mivel a baloldali ellenzék figyelte a történetekre, és jelezte, hogy miután azt nemcsak az elnök, hanem a parlament elleni támadásnak fogja fel, határozottan kíván reagálni rá.<sup>346</sup> Scitovszkyéknak végül sikerült velük egy kompromisszumos megoldást tető alá hozni, melynek következtében a november 6-i ülésen – napirend előtti felszólalás keretében – egy ellenzéki, egy kormánypárti szónok, valamint maga az érintett, Scitovszky ítélte el Lendvai fellépését.<sup>347</sup> Az ügy ezzel távolról sem zárult le. A november 10-i ülésen ugyanis éles polémia került sor Lendvai és Scitovszky között. A fajvédő politikus ismételten fenntartotta korábbi álláspontját és visszautasította a személye elleni támadást,<sup>348</sup> a házelnök pedig korábbi döntését magyarázta.<sup>349</sup> Jól láthatóan Lendvai az ügy felfújásában, egy nagyszabású, nyilvános vitában volt érdekelt. Ennek érdekében mintegy arra kívánta ösztönözni Scitovszkyt, hogy ne a törvényhozás falai között, hanem sajtóper útján keressen magának elégtételt. A kormányzat azonban taktikusan nem kívánt ilyen irányt adni az eseményeknek, s bár Lendvai egy héttel később még egyszer előhozta a témát,<sup>350</sup> az végül mind a nemzetgyűlésben, mind a sajtóban lekerült a napirendről.

A törvényhozás a továbbiakban is kész volt Tisza István emlékének az ápolására. 1928-ban a Tisza István Emlékbizottság két szobor felállítását kezdeményezte: Návayét Makón, Tiszáét pedig Budapesten, a Parlament felsőházi szárnya előtt kívánták felállítani. A megkeresést követően a házelnökség egy átfogó javaslattal állt a képviselők elé. Egyrészt anyagilag kívánták támogatni a két szoborral kapcsolatos munkákat – előbbiét 50 ezer, utóbbiét 100 ezer pengővel –, másrészt megbízást akartak adni a Ház részére három, közéleti témájú festmény elkészítésére. A kezdeményezésből némi vita keletkezett, bár annak mértéke messze elmaradt a három évvel korábbtól. Egyfajta enyhülés jeleként a szociáldemokrata párt nevében felszólaló Györki Imre – elsősorban Návayra való tekintettel – kész volt elfogadni a hozzájárulást a szobrok esetében, a

festmények megrendelését viszont erősen vitatta, arra hivatkozva, hogy közülük az egyik Horthy Miklós kormányzót ábrázolná az országgyűlés megnyitásakor, ami egyértelműen aktuálpolitikai jellegre utal.<sup>351</sup> A liberális-demokrata Rassy Károly viszont részben anyagi, részben egyéb okokra hivatkozva a javaslat egészével helyezkedett szembe.<sup>352</sup> A kormánypárti többség végül változatlan formában fogadta el a házelnökség kezdeményezését, ám annak gyakorlati végrehajtása a Bethlen miniszterelnöksége utáni időkre tolódt ki.

A parlamenti megemlékezések Tisza mártírságát állították középpontba, azét az emberét, aki nem karriervágyból, hanem kötelesség-tudatból vett részt a közügyek intézésében, s a meghátrálás, a megalkuvás helyett a halált is kész volt vállalni. Az Egységes Párt vezetése

és a Bethlen-kormány kész volt ennél messzebbre is menni és Tiszához mint politikai előképhez visszanyúlni, de láthatóan nem a Parlament falain belül. Az, hogy a szociáldemokraták élesen elutasító álláspontot képviseltek személyével, illetve politikájával szemben, közismert volt, s kevésbé erőteljesen ugyan, de hasonló alapállás jellemzett más ellenzéki irányzatokat is. A nemzetgyűlés 1924. november 12-i ülésén a Kossuth-párti Horváth Zoltán napirend előtt kért szót a kiskunfélegyházi eset kapcsán. A képviselő védelmében vette a város vezetését, amely megszüntette azt a korábban született döntést, miszerint a képviselő-testület minden évben tart egy gyászközséggyűlést Tisza István emlékére.<sup>353</sup> Az egymással vitázó képviselők közbeszólásaitól kísérve<sup>354</sup> többek között kijelentette: „az én véleményem az, hogy Tisza István politikája káros volt az országra”. Az eset azonban inkább kivételnek mondható,



Tisza István szobra a Kossuth Lajos téren, 1930-as évek

<sup>346</sup> Eredetileg többek is fel kívántak szólni a fajvédők magatartását elítélendő. Egyedül a Nemzeti Demokrata Párt vezetője, Vázsonyi Vilmos képviselte azt az álláspontot, miszerint – egy korábbi esetre hivatkozva – Scitovszky nem érdemli meg a védelmet. *Pesti Napló*, 1925. november 6. 4. *Budapesti Hírlap*, 1925. november 6. 5.

<sup>347</sup> A házelnök mellett a liberális ellenzéki Létay Ernő, és az egységes párti Hedry Lőrinc fejtette ki véleményét. NN 1922–1926. XXXV. k. 37–375.

<sup>348</sup> NN 1922–1926. XXXVI. k. 40–42.

<sup>349</sup> Scitovszky Béla többek között rámutatott, azért került a forradalmi szó a rémuralmi helyére, mivel egyfajta különbséget kívántak tenni a Károlyi-éra és a Tanácsköztársaság között. Hozzátette, hogy ettől nem értékeli másképp az 1918 őszi időszakot, de a forradalmi jelző is helytálló, hiszen a francia forradalom egyes időszakaira is ráillik a „rémuralmi” megjelölés. NN 1922–1926. XXXVI. k. 42–43.

<sup>350</sup> Lendvai a költségvetési vitában felszólalva kettős taktikával igyekezett politikai töltetet adni mondanivalójának. Egyrészt elfogadta a költségvetést, mintegy jelezve, hogy őt nem személyes ellentét vezet Scitovszkyval szemben, másrészt, a házelnök lépését a defetizmus megnyilvánulásának értékelte. Annak a defetizmusnak, amely – tette hozzá – az 1918 őszi forradalomhoz is elvezetett. NN 1922–1926. XXXVI. k. 209–216.

<sup>351</sup> KN 1927–1931. XIV. k. 395–396.

<sup>352</sup> Uo. 398.

<sup>353</sup> NN 1922–126. XXVII. k. 126–127.

<sup>354</sup> A korábban egységes párti színekben, ekkoriban viszont pártonkívüliként politizáló Meskó Zoltán kijelentette: „a vértanút becsüljük, de nem a politikáját”. Uo. 127.

a különböző ellenzéki csoportok ugyanis többnyire nem kívántak a Parlament falai között Tiszával szembeni ellenérzéseiknek hangot adni, inkább udvariasan hallgattak a témáról.

Kormánypárti részről jóval differenciáltabb vélemények hangzottak el, s a volt munkapártiak voltak leginkább készek voltak arra, hogy önmagukat Tisza István örökösének tekintsék. Így például Hegedüs Lóránt a nemzetgyűlés plénuma előtt 1920. december 20-án elhangzott pénzügyminiszteri expozéjában büszkén vállalta politikai múltját.<sup>355</sup> A többség azonban, beleértve Bethlen Istvánt is, jóval visszafogottabb volt. Bethlen az 1921. április 19-én a Tisztelet Házban elhangzott miniszterelnöki bemutatkozó beszédében – a képviselők helyeslésétől kísérve – kijelentette: „új politikát kell kezdenünk, mert a politikát ott, ahol Tisza István elhagyta, újakezdeni nem lehet”.<sup>356</sup> Az 1924. évi házszabály-módosításnál Bethlen nagyjából hasonló érvekkel védte reformját, mint Tisza annak idején: fő cél a parlament munkaképességének a megőrzése, az obstrukció veszélyének a kiküszöbölése. Persze utalt előzményként az 1913. évi házszabályokra, jelezve, hogy az „szükséges és jó” volt, de ennél messzebb nem ment.<sup>357</sup> Sőt – ellenzéki követelésre és mellesleg inkonzekvens módon – könnyedén belement abba is, hogy a reformnál nem az 1913-as, hanem a korábbi, 1908. évi házszabályokat tekintsék elvi alapnak. Mindez arra utalt, hogy a kormányzat, illetve a házelnökség megelégedett azzal, hogy Tiszát mint az ellenforradalmiság mártírját állítsák a középpontba és kevésbé hangsúlyozták politikusi-államférfiúi ténykedését. Így – legalábbis az intézmény falain belül – nem lehetett Tisza-kultuszról beszélni,<sup>358</sup> olyan értelemben, ahogyan az irredentizmus kérdése, vagy Horthy Miklós körül valóban kialakult egyfajta kultusz.<sup>359</sup>

A Tisza-szobor felállítására végül – hosszas előkészületek után – 1934. április 23-án került sor, az országgyűlés épületének felsőházi szárnya előtt. A politikai és közélet reprezentánsainak részvételével lezajlott ünnepség minden addiginál – beleértve az 1925. évi parlamenti emléktábla felállítását is – nagyobb szabású volt és különösebb disszonáns hangok sem kísérték, ami azonban nem jelentette azt, hogy Tisza szemé-

<sup>355</sup> „Mikor legutoljára felszólaltam itt, védtem nagy vezéremet, Tisza Istvánt és akkor mondták rólam, hogy Tisza cinkosa vagyok. Nagy lelki megnyugvásom az, hogy Tisza cinkosa voltam” – jelentette ki Hegedüs. NN 1920–1922. VII. k. 262.

<sup>356</sup> NN 1920–1922. IX. k. 104.

<sup>357</sup> Uo. 616–624.

<sup>358</sup> A geszti gróf körül nem alakult ki egy, a közélet egészét átfogó, rendszeres rítusokkal megerősített, tevékenységének egyoldalú dicsőítését középpontba állító kultusz. Azok a mozgalmak, akciók, melyek ezt célozták, társadalmi-politikai értelemben behatárolt hatókörrel bírtak. Vö.: Horánszky: *A Tisza-kultusz*. I. m. 54–56. és 60. Tókéczki László rövid értékelésében ugyancsak a Horthy-kori közélet Tiszával szembeni kritikus hozzáállását emeli ki. Tókéczki László: *Tisza István*. Budapest, 2000, Kairosz, 248.

<sup>359</sup> A Horthy-kultuszról az államfőről szóló fejezetben esik szó.

lye, illetve politikájának differenciált megítélése érdemben változott volna. Az ünnepséggel párhuzamosan további megemlékezésre is sor került. A törvényhozás sokak által elismeréssel övezett, neves politikusának, Apponyi Albertnek 1933. február 3-án bekövetkezett halálát követően Almásy házelnök azzal az ötlettel állt elő, hogy a tisztelet jeleként a törvényhozás három nagy alakjának – Apponyi Albert, Gaál Gaszton és persze Tisza István – a helyén az ülésteremben bronz emléklapokat helyezzenek el. Rövidesen pártközi tárgyalásokra került sor ez ügyben, amely eredményre vezetett és a házelnökség 1934 februárjában elhelyeztette az emléklapokat.<sup>360</sup>

A történet azonban itt nagyjából véget is ért és a továbbiakban a törvényhozáson belül újabb emlékenndezvényekre már nem került sor, valószínűleg összefüggésben a kormánypárt illetve a parlament összetételének az átalakulásával. Egyrészt egymás után haltak meg azok a régi, Tisza-párti politikusok, akik kultuszának megteremtésére, illetve ápolására a legnagyobb hajlandóságot mutatták. Másrészt a geszti gróf liberalizmusa, a hagyományos parlamentáris politizálás melletti elkötelezettsége szellemiségében igencsak távol állt azoktól a jobboldali radikális irányzatoktól, amelyek egyre nagyobb befolyáshoz jutottak a képviselőházban. Tisza személyét így egyre inkább hallgatás övezte,<sup>361</sup> igaz itt egyfajta általánosan érvényesülő jelenségről beszélhetünk. A múlt szereplői, a körük szerveződő emlékezés inkább az 1920-as években volt téma a parlament ülésein, szerepe a korszak második felében háttérbe szorult, a képviselőházban helyet foglaló pártok figyelmét és energiáit inkább az aktuálpolitikai küzdelmek kötötték le, illetve a kormánypárti és ellenzéki oldalon egyaránt megerősödő jobboldali radikális csoportok – a liberális korszak heves bírálatán túl – láthatóan nem tudták saját múltértelmezésüket érvényre juttatni.

A Tisza személye köré szerveződő emlékezés ugyanakkor egy másik területre is elvezet, arra, hogyan viszonyult a törvényhozás a közleműlthoz, pontosabban a forradalmi időszakhoz. Ez az 1920-as évek elején két szempontból is fontos és tisztázandó kérdésnek bizonyult. Egyrészt pragmatikus okokból, nevezetesen az új politikai struktúra kialakításának intézményi vonatkozásban milyen előzményei vannak, másrészt elvi oldalról, hogy az önlegitimáció meghatározása kapcsán melyek a vállalható hagyományok, politikai örökségek. A nemzetgyűlés elé a Huszár-kormány által benyújtott és igen gyorsan letárgyalt legelső törvényjavaslat részben éppen a fenti kérdésekkel foglalkozott. Az 1920:I. tc., bár közvetlenül nem mondta ki, de egyértelműen az ellenforradalmiság gondolatára épült és az államberendezkedés alapjának az 1918 előtti viszonyokat tekintette. Ebből következően a 9. § azt tartalmazta, hogy a népköztársaság és a tanácsköztársaság szerveinek az intézkedései – bizonyos kivételektől eltekintve – érvénytelenek. A jogfolytonosság érvényesítéséből elvileg az következett volna, hogy a forradalom előtti politikai intézményeket maradéktalanul vissza kell állítani, ami azonban számos ok miatt nem történt/történhetett meg. Mindenekelőtt a

<sup>360</sup> KN 1931–1935. XIX. k. 435. MTI könyomatos, napi tudósítások, 1934. február 20. 19.

<sup>361</sup> Nem került sor megemlékezésre 1938-ban, halálának a 20. évfordulóján sem.

sietségből fakadó pontatlan fogalmazással magyarázható, hogy az államforma rögzítése kimaradt a szövegből, pontosabban a kormányzati szakemberek és politikusok abból indultak ki, hogy a forradalmi időszak jogszabályai érvénytelenségének a kimondása automatikusan magával hozza a köztársasági államforma megszűnését is. A világháborús vereséget követően az Osztrák–Magyar Monarchia megszűnt, Magyarország önálló állammá vált, melyet a magyar politikai élet vezető csoportjai is tudomásul vettek, s ennek rögzítését is magában foglalta a törvény. Igaz, a közjogi-intézményi restauráció nem volt, nem lehetett teljes, de a vonatkozó reform ebbe az irányba mutatott.<sup>362</sup> Ugyanakkor a nemzetgyűlésben helyet foglaló politikusok is megosztottak voltak abban a tekintetben, hogy a jogfolytonosság gondolata milyen mértékben vállalható. Annak érdekében, hogy a törvényhozásban a szükségesnek tartott széles konszenzus meglegyen, a törvény minden kényes kérdéstről hallgatott, illetve ellentmondásos kijelentéseket tartalmazott. Az indoklás például – egyebek mellett – úgy fogalmazott, hogy „ennek a nemzetgyűlésnek nem egy teljesen új alkotmány kidolgozása, hanem [...] az alkotmányosság helyreállítása lehet a tulajdonképpeni célja”.<sup>363</sup> A törvény szövege azonban semmilyen ilyen értelmű korlátozást nem tartalmazott, a 2. § éppen azt mondta ki, miszerint „a nemzetgyűlés a magyar állami szuverenitás törvényes képviselőjének nyilvánítja magát, amely alkotmányunk értelmében az államhatalom gyakorlásának további módját is jogosult rendezni”.

A törvény tehát a maga behatároltságával nem pótolhatott egy szélesebb helyzetelemzést, amire a nemzetgyűlés ülései bőséges lehetőséget kínáltak. Elvileg – az alkotmányos hagyományok szerint – a törvényhozást az államfőnek kellett volna megnyitnia,<sup>364</sup> ezt az első ülésen Huszár Károly egy nagyobb ívű beszéddel igyekezett pótolni, ami egyfajta értékelést is magában foglalt. Huszár a forradalmi időszakot az ország tönkretételével azonosította, s szerinte 1918 őszén átlátszó történet, melyet egy szisztematikus, belső bomlasztás előzött meg. Lényegében véve egyetlen pozitív szava sem volt a forradalmi vezetőréteggel szemben, melynek tevékenységét – szerinte – „téveszméknek bontó ereje, békének csalfa reménye, nemzeti jelszavaknak csábító bűvkörébe burkolt demagógia” uralta.<sup>365</sup> A veszteségek kapcsán külön kihangsúlyozta, hogy a Tanácsköztársaság és a román megszállás költségei majdnem akkorára rúgtak, mint a négyéves világháborúé. Véleménye egyúttal az utókor politikusának a szemléletmódját tükrözte, aki – egyebek mellett – a kudarcot kérte számon a forradalomtól.<sup>366</sup> A megválasztott házelnök, Rakovszky István is hasonló meg-

győződésének adott hangot, mikor házelnöki bemutatkozó beszédében kijelentette: most „saját véreink árulása folytán süllyedtünk oda, ahol vagyunk”.<sup>367</sup> A sort lehetne folytatni, de az egyes beszédek között inkább csak fogalmazásbeli és nem tartalmi különbségek voltak, s mindenki az ország területi egységének a megszűnését és a vele járó anyagi veszteség nagyságát emelte ki.

Érdekes módon a vezetők alig lettek megemlítve, Károlyi Mihály neve el sem hangzott. Azt viszont többen is kijelentették, hogy az őszirózsás forradalmat és a Tanácsköztársaságot egy szűk kisebbség uralmának tekintik, a szűk kisebbség alatt pedig rendszert a zsidóságot, vagy jobb esetben annak egy részét értették. A forradalomellenesség tehát az első időszakban egyértelmű és határozott zsidóellenes tartalommal telítődött. Huszár „egy degenerált világfaj söpredéké”-ben, illetve mellettük a szabadkőművességben vélte megtalálni a forradalmak mozgatóerejét.<sup>368</sup> A február 26-i ülésen, az egyik beszédet kommentálva Grieger Miklós, a későbbi neves keresztényszocialista politikus egyszerű állásfoglalást nyújtott azzal, hogy szerinte „Judapest csinálta a forradalmat”.<sup>369</sup> A zsidóság mellett két csoport lett a forradalom fő felelősei között megemlítve, a szabadkőművesség és a szociáldemokrácia. Simonyi-Semadam Sándor miniszterelnöki bemutatkozó beszédében úgy fogalmazott, hogy a munkásosztály „megtévedt, téves utakon járt, az első forradalomnak ő volt a hordozója”.<sup>370</sup> Eleinte a forradalmi érával szemben a teljes és differenciálatlan elutasítás szemlélete uralta az üléseket, amit a katasztrófaélmény egyfajta lecsapódásaként lehet értelmezni. A nemzetgyűlés első időszakát ugyanis egyértelműen az érzelmi megközelítés uralta. A jelen-múlt szembeállítás a jó-rossz egyszerű dichotómiája mentén történt, melyben a forradalmi éra történéseit nem szükséges mélyebben boncolgatni, helyette elegendő, ha a képviselők kifejezésre juttatják morális szembeállításukat az 1918/19-es időszakokkal. A jelzett értelmezési keretben a jelen legitimációja a múlt tagadására épült, s ez a politikai környezet a legkevésbé sem volt alkalmas valamiféle racionális diskurzus kialakulására.<sup>371</sup>

A forradalom tagadásánál és elítélésénél azonban nem lehetett megállni, s óhatatlanul felmerült a jövő kérdése is: nevezetesen az új államberendezkedés milyen alapokra épüljön. Ennek kapcsán – az ellenforradalom helyett – a keresztény-nemzeti gondolat kifejezés vált meghatározóvá, melynek megfogalmazását érdekes módon nem Prohászka Ottokár, hanem ismét csak Huszár Károly adta meg, méghozzá az első ülésen, mikor egyértelműen leszögezte: „mi keresztény kurzust akarunk inaugúrálni”. Legfőbb általános feladatnak pedig „a kereszténységnek intézményes védelmét” és

<sup>362</sup> Nem került sor a régi, kétkamarás országgyűlés visszaállítására és IV. Károly sem foglalhatta el a trónját, helyette a kormányzó tisztség felállítására került sor.

<sup>363</sup> NI 1920–1922. I. k. 13.

<sup>364</sup> A kormányzóválasztásra csak később került sor.

<sup>365</sup> NN 1920–1922. I. k. 3–8.

<sup>366</sup> Így számára az őszirózsás nem az új Magyarország bölcsőjét, hanem a történelmi állam „sírvirágát” szimbolizálta. NN 1920–1922. I. k. 3.

<sup>367</sup> NN 1920–1922. I. k. 15.

<sup>368</sup> NN 1920–1922. I. k. 4.

<sup>369</sup> NN 1920–1922. I. k. 62.

<sup>370</sup> NN 1920–1922. I. k. 120.

<sup>371</sup> Itt annak a jellegzetes megnyilvánulása figyelhető meg, amikor az összetartozás-tudat a múlt tagadására épül. Gyáni Gábor: *Relatív történelem*. Budapest, 2007, Typotex, 102.

„a magyar öncélúság gondolatának kifejtését” jelölte meg.<sup>372</sup> Amellett, hogy sokan sokféle kontextusban használták a fogalmat, fokozatosan kezdett kikristályosodni annak tartalmi kerete is.

Huszár és Simonyi-Semadam mellett több képviselő sürgette a forradalmak vezetőinek felelősségre vonását, anélkül, hogy annak határait – kik ellen és milyen alapon kell eljárni – világosan meghatározták volna. Simonyi-Semadam célmeghatározása volt a legeggyértelműbb, amikor leszögezte, hogy a tisztviselői kinevezéseket, melyek a Károlyi-kormány óta történtek, revideálni akarja.<sup>373</sup> De sokak számára a nemzeti egyszerűen nem zsidót jelentett, s ilyen egyszerűsítő értelemben is nyilatkoztak. Friedrich István március közepén, a Simonyi-Semadam-kormány bemutatkozásakor, szemére vetette a kormányfőnek, hogy „elfeledkezett a miniszterelnök úr arról [...] hogy ti. azt a sok százezer galíciai zsidót innen gyorsan ki kell szállítani”.<sup>374</sup> A zsidó kereskedők felelőssé tétele a rossz közellátásért egyébként visszatérő eleme volt a képviselői véleményeknek. Természetesen a képviselőknek csak egy behatárolt csoportja vett részt ezekben a megnyilvánulásokban, de a forradalomellenességre és katasztrofális közállapotokra építve – a bűnbakkeresés jellegzetes példjaként – egyfajta zsidóellenes közhangulat alakult ki,<sup>375</sup> méghozzá úgy, hogy ezt a kérdést senki nem állította felszólalása középpontjába.

A felelősségre vonás kapcsán elkerülhetetlen volt a szociáldemokrata párt helyzetének a felvetése is. A képviselők többségének a véleményét leginkább Simonyi-Semadam szavai fejezték ki, aki kijelentette, hogy a múltbeli dolgok miatt nem hibáztatja őket, de a politikai életbe történő integrálódásukat csakis akkor tudja elképzelni, ha a párt végleg lemond az osztályharc jelszaváról és „szervezetét nem harci szervezetheként akarja továbbra fenntartani, hanem egyedül [...] jól felfogott magyar érdekeinek ápolására”.<sup>376</sup> Ez a kijelentés indirekt módon ugyan, de kettős követelményt fogalmazott meg a szociáldemokráciával szemben: Egyrészt forduljanak szembe a forradalmakkal, másrészt szakítsanak nyíltan a marxista ideológiával és helyezkedjenek keresztény-nemzeti alapra.

A nemzetgyűlési tagok megnyilatkozásaiban a forradalom külföldi mintákat másoló és az országot megosztó volta került előtérbe, mellyel szemben mindenfajta osztályharc elvetését és valamiféle, közelebbről nem meghatározott nemzeti egységet sürgettek. Huszár Károly szerint „a hamu alatt még ég a forradalom parazsa” és „csak egy egységes nemzet hatalmas ereje lesz képes” megküzdeni vele.<sup>377</sup> A kormányfő megfogalmazása egyértelműen azt fejezte ki, hogy a forradalommal való szembenállás kell

hogy legyen az egyik legfőbb összetartó erő a nemzetgyűlésben helyet foglaló csoportok számára. Ebben az értelmezésben a politikai választóvonal is világos volt, amennyiben a keresztény nemzeti éra kezdetét a Friedrich-kormányhoz kapcsolták.<sup>378</sup> A nemzetgyűlési képviselők közül leginkább Prohászka Ottokár volt az, aki – a már többször említett törvényjavaslat tárgyalásánál – megpróbálta a keresztény-nemzeti kifejezést további tartalommal megtölteni, sőt bizonyos fogalomértelmezésre is vállalkozott. Prohászka másoknál egyértelműbb megfogalmazásban támadta az 1918-as forradalmat, annak külföldi mintákat másoló jellege miatt, s véleménye szerint a tanácsköztársaság ateizmusával olyan értékeket kell szembeállítani, mint család, tekintély és magántulajdon.<sup>379</sup> Néhány ponton merész kijelentéseket is tett, így sze-

rinte az, ami éppen zajlik az országban, ugyancsak forradalom, de keresztény-nemzeti forradalom, és bár fontos az ezeréves alkotmányhoz való ragaszkodás, de nem a forma és az „aggályos jogtisztélet” a lényeg.<sup>380</sup> Annak számbavételével azonban Prohászka is adós maradt, hogy milyen konkrét reformokra lenne szükség. Bár a különböző képviselői felszólalásokban számos ilyen irányú felvetés elhangzott, valójában egyetlen kérdés – a közoktatás keresztény-nemzeti szellemű átalakításának sürgetése – körül alakult ki valamiféle konszenzust.

A nemzetgyűlés első hónapjában jól kirajzolódott, hogy a testület működésének alapját a forradalomellenesség, illetve a keresztény-nemzeti gondolat, jogfolytonosság, Szent Korona-tan fogalmak jelentik.<sup>381</sup> A mélyebb elemzés hiánya, a jövőbeli alkotmányos reformok kifejtésének elmaradása fontos aktuálpolitikai célt szolgált:



Prohászka Ottokár székesfehérvári püspök és képviselő

<sup>372</sup> NN 1920–1922. I. k. 7.

<sup>373</sup> NN 1920–1922. I. k. 120.

<sup>374</sup> NN 1920–1922. I. k. 146.

<sup>375</sup> Valószínűleg ezt érzekelte Szabolcsi Lajos, amikor utóbb úgy látta, hogy az első nemzetgyűlés 95%-a antiszemita volt. Szabolcsi Lajos: *Két emberöltő, az egyenlőség évtizedei*. Budapest 1993, MTA Judaisztikai Kutatócsoport, 293.

<sup>376</sup> NN 1920–1922. I. k. 120.

<sup>377</sup> NN 1920–1922. I. k. 7.

<sup>378</sup> NN 1920–1922. I. k. 26.

<sup>379</sup> NN 1920–1922. I. k. 62.

<sup>380</sup> NN 1920–1922. I. k. 63–65.

<sup>381</sup> A „szegedi gondolat” kifejezés nem jutott szerephez a diskurzusban. Vö.: Pölöskei Ferenc: *Horthy és hatalmi rendszere 1919–1922*. Budapest, 1977, Kossuth, 93.

a parlamenti pártok közötti egység erősítését. A jó-rossz szembeállításnak megfelelően a forradalmi időszak képviselte volna a megosztottságot, a nemzetet gyengítő hatalmi harcokat, a nemzetgyűlés pedig a másik végletet: az egyéni ambíciókon és önző érdekeken való felülemelkedést. A testület tehát egyértelműen és differenciálatlanul az ellenforradalmiság mellett kötelezte el magát, és az új berendezkedés alapjait a kifejtetlenül hagyott keresztény-nemzeti gondolatban vélte megtalálni. Az érzelmi-identitásbeli azonosulás volt a döntő tényező, amely kevés teret hagyott a mélyebb elemzésnek és helyzetértékelésnek. Az egységet azonban, amely a viták elhalasztására, valamint a problematikus, a képviselőket megosztó témák tárgyalásának félretételére épült, hosszú ideig nem lehetett fenntartani.

A képviselők számára a gyakori kormányváltások,<sup>382</sup> illetve az azokat kísérő, kormányprogram feletti viták különösen jó alkalmat kínáltak arra, hogy nézeteiket kifejtse, a nyitott elvi kérdéseket tisztázzák. A tagok ilyenkor rendre a keresztény-nemzeti gondolat, illetve az ellenforradalmiság melletti elkötelezettségüket hangoztatták, de differenciáltabb forradalomértelmezésre, illetve a sűrűn használt fogalmak tartalmi magyarázatára alig vállalkoztak. Jellemző példaként bár a trón betöltésének mikéntje a közélet egyik kardinális kérdésének számított és jelentős mértékben megosztotta a nemzetgyűlés pártjait is, a képviselők az üléseken csak akkor hozták elő beszédeikben, ha azt aktuálpolitikai tényezők indokolták, vagy éppen egymást akarták provokálni. Néhány területen persze jól érzékelhető változás következett be. Mindenekelőtt 1920 nyarára végleg eltűnt annak a reménye, hogy a trianoni békefeltételeken bármilyen érdemi módosulást el lehet érni és 1920 második felétől a Trianon-ellenesség az ellenforradalmi gondolat szerves részévé vált. Ugyanakkor bizonyos enyhülés következett be a zsidóság irányába. Természetesen arról nincs szó, hogy a szélsőjobboldali politikusok eltűntek volna a nemzetgyűlésből, de aktivitásuk láthatóan csökkent és a politikai diskurzusban kezdtek visszaszorulni a zsidóellenes megnyilvánulások. Persze még így is sokan felkaphatták a fejüket a Kisgazdapárt egyik vezetőjének, Gaál Gasztonnak szokatlan nyíltsággal megfogalmazott kijelentésére. Szerinte ugyanis együttműködés kell kialakítani a külföldi kozmopolita nagytőke felé, s hozzátette: „a mai kurzust tovább fenntarthatónak nem vélem [...] a zsidóságban rejlik óriási közgazdasági erőt a nemzet nem nélkülözheti”.<sup>383</sup>

A keresztény-nemzeti fogalom párt így egyre inkább jelszóvá degradálódott, és az egyes politikai irányzatok saját eszmei-ideológiai elképzeléseiknek megfelelő tarta-

<sup>382</sup> 1920 márciusa és 1921 áprilisa között négy kormányprogram feletti vitára is lehetőség nyílt a törvényhozóknak. Közülük a Teleki-kormány második megalakulása emelhető ki, amikor is a tanácskozás 1920. december 17-én kezdődött és következő év február 26-án ért véget, s a maratoni hosszúságú vitába összesen 29 képviselő kapcsolódott be.

<sup>383</sup> NN 1920–1922. IV. k. 44. Hasonló változás figyelhető meg a keresztényszocialista Grieger Miklósnál is. Kardos József: Egy legitimista „pártvezér”: Grieger Miklós. In *A hosszú tizenkilencedik és a rövid huszadik század*. Főszerk.: Gergely Jenő. Budapest, 2000. ELTE BTK Új- és Legújabbkori Magyar Történeti Tanszék, 233–235.

lommal töltötték meg. Bethlen kormányfósága alatt az a gyakorlat vált általánossá, amely az elvi vitákat igyekezett háttérbe szorítani és a napi politikai küzdelmeknek alárendelni. A királykérdés a második királypuccsot követően vált nyíltan megosztó tényezővé, a kormányfő pedig 1921 decemberében pragmatikus alapon, különösebb előkészítő diskurzus lefolytatása nélkül kötött alkut – titokban – az MSZDP vezetőivel. Így a keresztény-nemzeti gondolat, az ellenforradalmiság a parlamenti diskurzus alapeleme lett és a vele szemben álló politikai erők – elsősorban a nemzetgyűlésbe 1922-ben bekerülő szociáldemokraták – sem hirdettek közvetlen harcot ellene, de időről időre burkolt formában, a napi küzdelmeknek alárendelve a felszínre került. Itt nemcsak a már tárgyalt, Tisza-megemlékezésekre lehet utalni, hanem egyéb esetekre is. A házelnökség rendre súlyt helyezett a keresztény tradíciókhoz való kötődés ápolására, melynek egyik leglátványosabb kifejezéseként 1941. június végén egy keresztnek az ülésteremben történő elhelyezésére is sor került.<sup>384</sup> Ugyanakkor a szociáldemokraták azon kívánsága, hogy a számukra ünnepi alkalmat jelentő május 1-jén ne legyen ülés, többnyire elutasításban részesült.

Az ellenforradalmi eszmének szerves részévé vált, de ettől függetlenül is megkülönböztetett figyelmet kapott Trianon. A nemzetgyűlés 1920. június 4-i ülése a békeszerződés elleni demonstratív tiltakozássá vált, ami novemberben, annak becikkelyezésekor megerősítést nyert. Az üléseken szinte bármilyen kérdés kapcsán szóba kerülhetett Trianon, de a megemlékezéseknek nem alakult ki olyan intézményes formája, amely a kérdést állandóan napirenden tartotta volna. Ugyanakkor már 1920-ban egyfajta konszenzus alakult ki, miszerint a Trianon-ellenességben és a revízió igenlésében egyetértés van a parlamenti pártok között, így a későbbiekben minden megemlékezés elsősorban a trauma kibeszéléséről, a gyász megnyilvánulásáról és az egység demonstrálásáról szólt.<sup>385</sup> Bár az egyes politikai irányzatok között számottevő eltérések voltak abban a tekintetben, hogyan értelmezik a Trianonhoz vezető utat és mit értenek revízió alatt, a különbségek a Parlament falain belül nem, vagy csak minimális mértékben jelentek meg. Ezt tükrözték az 1930-ban és 1931-ben, a trianoni béke aláírásának, illetve becikkelyezésének a 10 éves évfordulóján történt megemlékezések is. 1930. június 4-én éppen a békedelegáció vezetője Apponyi Albert vállalta azt a feladatot, hogy – a képviselők zajos helyeslése közepette – ítélje el a békeszerződést, s jellemző módon Apponyi mellett csupán a szociáldemokrata Farkas István kért és kapott szót. Fellépése azt kívánta kifejezni, hogy az MSZDP is a döntés ellen van, s pártjának a hivatalos körökétől eltérő állásfoglalását csupán azzal jelezte, hogy hangsúlyosan a békés revízió mellett kötelezte el magát.<sup>386</sup> Ennek a gondolatmenetnek a folytatását és kiteljesedését jelentette, hogy 1938–1942 között a képviselőház minden egyes terület-visszacsatolásról szóló törvényjavaslatot érdemi

<sup>384</sup> KN 1939–1944. X. k. 137.

<sup>385</sup> Gyáni Gábor: *Az elveszített múlt*. Budapest, 2010, Nyitott Könyvműhely, 275.

<sup>386</sup> KN 1927–1931. XIX. k. 55–57.



Revíziós plakát az 1920-as évekből

sa érdekében.<sup>387</sup> Magyarország tevékenysége az első világháború alatt megszakadt, sőt a magyar törvényhozást 1920-ban ideiglenesen kizárták a testületből. Magyar nemzeti csoportja 1921-ben szerveződött újjá Berzeviczy Albert vezetésével s ettől kezdve folyamatosan részt vett a testület munkájában.<sup>388</sup> A kezdeti nekibuzdulás után viszonylag hamar kiderült, hogy az IPU meglehetősen csekély súllyal bíró nemzetközi szervezet. Mindenekelőtt olyan kérdésekről tanácskozott – a nemzetközi béke megőrzése, általános leszerelés, kisebbségek helyzete stb. –, melyek a Nemzetek Szövetségében is állandóan napirenden voltak, így bizonyos tematikai átfedés volt a két szervezet között. Nem rendelkezett semmiféle döntéshozó jogkörrel, csupán egyfajta nemzetközi tanácskozó fórumnak lehetett tekinteni. A nemzeti csoportok ugyan parlamentjük nevében léptek fel, de hivatalos megbízásuk nem volt, jelentést nem kellett készíteniük, s tevékenységük nem lett tanácskozás tárgya az üléseken. A testületnek így inkább csak presztízsjelentősége volt, s IPU-tagnak lenni egyfajta elfogadottságot jelentett nemzetközi téren. Eleinte egyáltalán nem is volt zökkenőmentes a magyar csoport beillesz-

vita nélkül, ünnepélyes formában tárgyalta le és fogadott el.

Egy törvényhozás kapcsolat-rendszere persze nemcsak a jogszabályi kereteken belül mozog, hanem időnként túlmutat rajta, melyek között külön helyet foglal el a külkapcsolatok kérdése. Két olyan nemzetközi szervezet is létezett, melyek – elsősorban – az európai parlamentek közötti együttműködést voltak hivatottak erősíteni, s közülük az Interparlamentáris Unió vált ismertebbé, melyben Magyarország alapító tagként vett részt. Az 1889-ben megalakult szervezet az egyes államok törvényhozó testületeiből alakult nemzeti csoportjaira épült, s fő tevékenységi területként – többnyire évente – nagyszabású konferenciákat rendezett, elsősorban az államok közti konfliktusok békés rendezésének az előmozdítá-

kedése, mivel egyes politikai erők úgy vélték, hogy a szervezeten keresztül bizonyos hatást lehet gyakorolni a magyar politikai életre. Ezért az MSZDP nem vett részt a nemzeti csoport munkájában, a tanácskozásokon pedig több ízben is hangzottak el a hazai közállapotokat bíráló beszédek.<sup>389</sup> Ez az elszigetelődés azonban néhány év alatt megszűnt, ami egyúttal azt is jelentette, hogy az IPU és a többi hasonló szervezet konferenciái egyre inkább elszűrültek és visszhangtalanok lettek a magyar politikai életben, kivéve, ha valami szokatlan eseményre került sor, mint ahogyan az egy másik intézmény rendezvényén történt. Az 1925. április második felében, Rómában megrendezésre került nemzetközi parlamentközi kereskedelmi konferencián az egyik ellenzéki politikus, Baross János megragadta az alkalmat, hogy előhozakodjon a trianoni sérelmekkel. Beszédétől utóbb elhatárolódott a magyar csoport vezetője, Hoyos Miksa, még hozzá arra hivatkozva, hogy az nem illett a konferencia témájához és légköréhez. A történet folytatásaként az érintettek a nemzetgyűlésben (is) magyarázkodásra kényszerültek arról, hogy mit lehet és mit nem lehet tenni egy ilyen eseményen.<sup>390</sup> Idővel sikerült elérni, hogy az IPU 1936-ban Budapesten, az Országházban tartsa meg soron következő konferenciáját, s presztízsszempontról ez a látványos külsőségek között lebonyolított esemény volt a magyar csoport legnagyobb sikere.<sup>391</sup>

A másik szervezetet, az Interparlamentáris Kereskedelmi Konferenciát eredetileg angol politikusok alapították 1914-ben, és eredeti célja az antantországok közötti gazdasági kapcsolatok erősítése volt. A világháború után a részt vevő országok köre – elsősorban a vesztesékek – kibővült, Magyarország például 1923-ban nyert felvételt.<sup>392</sup> A testület nemzetközi konferenciákat rendezett különféle átfogó gazdasági kérdések megvitatására. Tevékenysége így, miután nem folyamatosan működő intézményről volt szó, ráadásul döntési kompetenciával sem rendelkezett, meglehetősen szűk körűnek és inkább reprezentatívnak tekinthető. Lényegében kimerült abban, hogy valamiféle kapcsolódási pontot, fórumot jelentett a korszak különböző gazdasági-szakértői és politikai elitcsoportjai között. Bár jelentősége csekély volt, de éppen az előbbi szempont miatt a magyar törvényhozás többségi pártja súlyt helyezett arra, hogy jelen legyen benne. Ezért a magyar csoport rendre képviseltette magát a testület által szervezett konferenciákon és vezetése mindig kormánypárti vagy kormányközeli politikusok kezében volt.<sup>393</sup>

A magyar törvényhozás nemzetközi kapcsolatai persze nem korlátozódtak az IPU-ra – jóllehet az tekinthető formájában a legszervezettebbnek –, s változó mértékben és gyakorisággal ugyan, de külföldi politikusok, közéleti emberek, illetve

<sup>387</sup> Arday Lajos: *Az Interparlamentáris Unió Magyar nemzeti Csoportjának története*. Budapest, 1996, Mediart Grafikai Stúdió 14–16.

<sup>388</sup> Uo. 24.

<sup>389</sup> Az IPU 1922. augusztus végi, bécsi konferenciáján a német szociáldemokrata vezető, Bernstein bírálta élesen a magyarországi viszonyokat, melyet Apponyi Albert határozottan visszautasított. MTI könyvkiadás, Napi Tudósítások, 1922. augusztus 30. 13. Szerző: *A Magyarországi...* I. m. 112.

<sup>390</sup> NN 1922–1926. XXXI. k. 305–307. és 372–377.

<sup>391</sup> MTI Heti Kiadás, 1936. július 8. 6. és 12. Magyar Országos Tudósító július 8. 5.

<sup>392</sup> *Az 1927–193. évi országgyűlés almanachja*. Szerk.: Freissberger Gyula. Budapest, 1927, 270.

<sup>393</sup> Uo. 271.



Angol parlamenti vendégek tiszteletére adott estély. 1933. október 20.

delegációk fogadására is sor került. A korszak elején általában véve viszonylag rossz volt a hivatalos Magyarország nemzetközi megítélése, melynek következtében csak elvétve fordult elő, hogy külföldi küldöttségek látogattak a Parlamentbe.<sup>394</sup> A helyzet 1927-ben, az olasz–magyar barátsági szerződéssel kezdett megváltozni, s az 1930-as években már a nemzetközi politikai élet számos résztvevője tette tiszteletét a törvényhozás ülésén. Itt azonban nem a házelnökség által kezdeményezett, úgynevezett parlamenti akcióról volt szó, hanem rendszerint a kormány, illetve a külügyminisztérium meghívására érkeztek politikusok Budapestre, s a szervezők egy parlamenti látogatást is beillesztettek a programjukba. A látogatók összetétele tehát nagyban illeszkedett a magyar külpolitika vonalvezetéséhez,<sup>395</sup> s burkoltan ugyan, de politikai jelleget kapott.<sup>396</sup> Így nem meglepő, hogy az angol politikai életnek elsősorban a trianoni békét

<sup>394</sup> Az 1921. április 22-i ülésen egy lengyel gazdasági küldöttség olyan csendben, feltűnés nélkül tett látogatást a Tisztelt Házban, hogy annak bejelentésére csak a következő ülés elején kerülhetett sor. NN 1920–1922. IX. k. 281–282.

<sup>395</sup> Természetesen időnként olyanok is látogatásukat tették a parlamentben, – így 1931. augusztus elején az MSZDP vendégeként Vandervelde az Internacionálé elnöke és Loebe a német birodalmi gyűlés elnöke – akik nem álltak a kormánnyal szoros nexusban. *Pesti Napló*, 1931. augusztus 4. 6.

<sup>396</sup> Értelemszerűen ezzel magyarázható, hogy amikor 1928. április 18-án olasz törvényhozók egy csoportja jelent meg az ülésen, a szociáldemokrata képviselők heves tiltakozásba kezdtek. KN 1927–1931. XI. k. 63. *Újság*, 1928. április 19. 3.



Külföldi cserkészcsapat látogatása az Országházban, 1933

bíráló politikusai jutottak el a magyar törvényhozásba,<sup>397</sup> mint ahogyan az sem, hogy a látogatások olasz és osztrák részről 1934-ben, a római vezetés által szorgalmazott együttműködés idején sűrűsödtek meg.<sup>398</sup> Ezeknél az eseményeknél persze mindig a reprezentációs jelleg lett kidomborítva, ami azt jelentette, hogy az illusztris vendégek nem vettek részt közvetlenül az ülésen hanem a diplomácia páholyban foglaltak helyet. Érkezésüket követően a házelnök, vagy az éppen beszédét tartó képviselő – akár a tárgyalás menetét is megszakítva – pár üdvözlő szót mondott, a képviselők pedig rövid ünneplésben részesítették őket. Kivételes esetben persze nagyobb felhajtásra is sor került, így 1934 februárjában a házelnök nemcsak külön fogadta az olasz külügyi államtitkárt, hanem az ülést is felfüggesztette annak érdekében, hogy a magas rangú vendég közvetlenül érintkezessen a képviselőkkel.<sup>399</sup> A második világháború kitörése, a háborús körülménynek voltak azok, amelyek ezeket a protokollszerű látogatásokat fokozatosan megszüntették.

<sup>397</sup> KN 1927–1931. XIII. k. 16. KN 1931–1935. XIX. k. 115.

<sup>398</sup> 1934 két ízben is ellátogatott egy olasz és osztrák delegáció a képviselőházba. *Pesti Hírlap évkönyve*, 1934. 22–23.

<sup>399</sup> KN 1931–1935. XX. k. 31.



Bethlen István az Országház folyosóján. 1920-as évek

## II. 8.

## PARLAMENTI VITAKULTÚRA

A törvényhozói munka középpontjában 1939-ig egyértelműen a plenáris ülések és az ott – törvényjavaslatok és költségvetések tárgyalásakor – elhangzott beszédek, valamint az interpellációk álltak. Persze már ezeknek a feladatoknak az ellátása is többet igényelt az egyszerű felkészülésnél és bizonyos előadói készségeknél, annál is inkább, mivel az ülések nem pusztán abból álltak, hogy az érintettek elmondták érdekes vagy éppen unalmas beszédüket, a többiek pedig udvariasan végighallgatták.

A képviselők számára elvileg azok a magatartás- és viselkedésformák szolgálhattak mintául, melyek még a kiegyezést követő évtizedek parlamenti gyakorlatára épültek. A tradíció részét képezte, hogy formailag a képviselők egymással egyenrangúak voltak, s ha valaki a közélet egyéb területein megszokottnak számító címek és rangok használatával próbálkozott, az visszatetszést szült, bár a személyes érintkezést idővel áthatotta egyfajta burkolt tekintélyelvűség. A formákra is ügyelő Rakovszky István egy ízben erőiesen kikérte magának, hogy elnök úr ökegyelmességének szólítsák.<sup>400</sup> Bár az arisztokrata rangok használatától Bethlen is tartózkodott, a megszólításoknál viszont már finoman érzékeltetni tudta képviselőtársai társadalmi helyzetét.<sup>401</sup> A parlamenti alkalmazottak viselkedésében pedig egyértelműen tükröződött, nagyon is tisztában vannak a törvényhozók eltérő társadalmi státuszával.<sup>402</sup>

A képviselők rendszeresen kerültek olyan helyzetbe, amikor Házon kívüli személyek vagy képviselőtársaik részéről személyes jellegű sértések érték őket. A dualizmus időszakában az érintettek előszeretettel fordultak a sérelmek megtorlásának

<sup>400</sup> NN 1920–1922. IV. k. 339.

<sup>401</sup> Romsics: *Bethlen István*. I. m. 211.

<sup>402</sup> A *Pesti Napló* tudósítója szerint a mágánok rangjainak emlegetésétől tartózkodtak a teremőrök is, de a képviselőknak nagyságos vagy méltóságos cím járt, a csizmásoknak egyszerűen képviselő úr, az aktív minisztereket excellenciás uramnak, a volt minisztereket pedig kegyelmes uramnak szólították. *Pesti Napló*, 1930. dec. 30. 6.



*Eckhardt Tibor, Ulain Ferenc és Hunyadi Ferenc a képviselőház folyosóján, 1932*

hagyományos módjához, az egyébként törvényi úton tiltott párbajhoz,<sup>403</sup> ami 1920 után látványosan újjáéledt. 1922. január elején – példátlan módon – az egyik képviselő, Tomcsányi Vilmos Pál is párbajozott, úgy hogy közben az igazságügyi miniszteri posztot is betöltötte, tehát neki hivatalából kifolyólag éppen ellentétes példát kellett volna mutatnia. Bár a párbajok gyakorisága a két világháború közötti időszakban a politikai helyzet függvényében ingadozott, maga a jelenség fennmaradt. Annak ellenére, hogy a parlamenti diskurzusban az elítélő felfogás dominált.

Az első nemzetgyűlés alatt több törvényhozó nemcsak nyíltan elítélte a jelenséget – a keresztényszocialista Haller István éppen az említett Tomcsányi-affér kapcsán<sup>404</sup> –, hanem konkrét megoldási javaslatokkal is előálltak. Kórodi Katona János egyfajta becsületügyi választmány felállítását szorgalmazta a vitás ügyek elintézésére, míg Rassay Károly a párbajozókkal szembeni büntetési tételek drasztikus emelésére tett indítványt.<sup>405</sup> A későbbiekben időről időre előfordult, hogy egy-egy képviselő erőteljesebb

<sup>403</sup> Jean Béranger – Kecskeméti Károly: *Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon 1608–1908*. Budapest, 2008, Napvilág, 379.

<sup>404</sup> NN 1920–1922. XV. k. 87–88.

<sup>405</sup> NI 1920–1922. IX. k. 100–101. és XII. k. 295. Rassay indítványát napirendre tűzte, tárgyalta az igazságügyi bizottság, majd annak többsége úgy döntött, hogy – túl szigorúnak találván – nem támogatja azt. MTI könyvomas, Napi Tudósítások, 1922. január 27. 12.

fellépést sürgetett,<sup>406</sup> de az egyébként jó szándékú törekvések rendre kudarcot vallottak. A törvényhozók többsége nem pártfogolta a szigorúbb szankciókat és a kezdeményezések szép csendben elhaltak, vagy olyan látszatintézkedésre került sor, mint az 1928. évi X. tc. 3. §-a, amely fogház mellett pénzbírság kiszabását is lehetővé tette ilyen esetekben. A jelenség háttérében valószínűleg két, egymással összefüggő tényező húzódott meg. Mindenekelőtt annak az értékrendnek a továbbélése – melyet a hivatalos szervek is tudomásul vettek –, miszerint ha egy képviselő nem vállalja a párbajt, akkor ezzel úriember státusza kérdőjeleződik meg. A bíróságok pedig készségesen asszisztáltak ehhez azzal, hogy rendre pár napos fogházzal büntették az érintetteket.

A kérdéshez való viszonyulásnál ugyan inkább ellenzéki oldalról lehetett elutasítással számolni, de legalább ennyire számított az adott képviselő társadalmi helyzete. Más megfogalmazásban ez azt jelentette, hogy a párbaj intézményének elfogadása leginkább a tradicionális középosztályi mentalitás része volt, míg a modernitást, illetve valamiféle polgári értékrendet képviselő törvényhozók határozottan szembelyezkedtek vele. Ebből következően nemcsak a mindenkor kormánypárthoz tartozóak, hanem egyes ellenzéki politikusok is, így Bajcsy-Zsilinszky, a társadalmi élet részének tekintették, míg a liberális-demokraták, szociáldemokraták, valamint számos keresztényszocialista a nyílt elutasítók táborát erősítette.

A korszak minden házszabálya rögzítette ugyan, hogy „a szólót beszédében félbeszakítani vagy közbeszólásokkal zavarni nem szabad”,<sup>407</sup> mégis bevett gyakorlatnak számított, hogy a többi jelen lévő képviselő – a látványos tetszésnyilvánításon túl – közbekiabálásokkal kommentálja az elhangzottakat. A legegyszerűbb esetben a többiek csak egyszerű szóbotlást tettek szövé ilyenformán.<sup>408</sup> Többnyire azonban a beszéd bizonyos elemeivel szembeni kritikáról volt szó, melyek további célja a felszólaló összezavarása, provokálása volt, de egyesek csupán így adtak hangot felháborodásuknak, illetve indulatuknak. Olyan jelenet is gyakran előfordult, hogy a bekiabálás újabb reakciókat indukált, akár az éppen felszólaló képviselő védelmében, s a közbeszólók egymással kezdtek el vitatkozni. A kialakuló hangzavarban azután valóban nem volt könnyű a szónoknak visszatárlnia eredeti mondanivalójához.

A közbekiabálásoknak időnként semmi közük sem volt az aktuális témához, s egyesek az ellentáborhoz tartozó társaik parlamenten kívüli viselt dolgait hozták elő ebben a formában. Nem meglepő, hogy – főleg a nemzetgyűlés időszakában – a honatyák előszeretettel emlegették azt, hogy ki mit csinált korábban, a forradalmak alatt. Az efféle megjegyzések persze gyakran fulladtak egyszerű vádaskodásba, hiszen a cél az illető személyes, illetve politikusi hitelének a megkérdőjelezése volt, sokszor abból

kiindulva, hogy ha valamit sűrűn emlegetnek, akkor az tényként rögzülhet a közvéleményben. Ahogyan Gaál Gaszton fogalmazta meg egy ízben: „mert hiszen kifelé semmi nem olyan, amilyen, hanem olyan amilyennek látszik”.<sup>409</sup> Így Zsilinszky Endrét ellenfelei több ízben a hajdani parasztpolitikus, Áchim L. András gyilkosaként állították be, míg a kigazda vezető, Nagyatádi Szabó István esetében titkárának, Esküdt Lajosnak a korrupciós ügyei kínálkoztak témául. 1922. február elején az egyik ülésen az ismert legitimista politikus, Rakovszky István panamával vádolta meg Nagyatádit, mire az – teljesen elvesztve higgadtságát – hazugnak és gazembernek titulálta Rakovszkyt.<sup>410</sup> A közbeszólások hevesességét növelte, hogy a támadó magatartást ilyenkor nem agresszivitásként, hanem valamiféle érzelmi túlfűtöttségként lehet kifelé prezentálni, amely ráadásul mindenfajta előzmény nélkül is előjöhethet. 1932. április 12-én, a házelnöki bejelentések közepette, tehát egy önmagában nem különösebben fontos ügy kapcsán, a szociáldemokraták azzal vádolták a kormánypárti képviselőket, hogy képmutató módon, miközben külföldön keresik a kapcsolatot a szociáldemokráciával, idehaza ellenségesek velük szemben. Végül az SZDP frakcióvezetője, Farkas István azt vágta oda az egységes párti Váry Albertnek: „maga jezsuita. Maga a mesterjeszuita, a leggyalázatosabb jezsuita.”<sup>411</sup>

A képviselők persze nemcsak heveskedésből, hanem attól való félelmükben, nehogy alulmaradjanak egy polémiában, bármikor készek voltak a szópárbajra, s az efféle viselkedés annyira szerves részévé vált az üléseknek, hogy a képviselők gyakran már pusztán valamiféle reflexből is kommentálták az elhangzottakat. Egyébként mind a törvényhozók, mind az újságírók viszonylag hamar levették a konzekvenciákat és számon tartották a vehemensebb stílusú politikusokat.<sup>412</sup>

Ha azután kényesebb téma került terítékre, ráadásul egyébként is aktívabb honatyák jelenlétében, akkor olyan hangzavar alakult ki, melyben az elnöknek embert próbáló feladatot jelentett rendet teremteni, a szónoknak pedig tartania magát eredeti mondanivalójához. Kováts J. István, kigazdapárti politikus a nemzetgyűlés 1920. október 14-i ülésén kért és kapott engedélyt egy sürgős interpelláció elmondására, amikor azonban a királykérdést hozta szóba, elszabadultak az indulatok, melynek hangulatát még a parlamenti napló is képes volt bizonyos fokig visszaadni.

„Kováts J. István: Rámutattam arra, hogy mi a szabad királyválasztás joga alapján állunk.

Beniczky Ödön: Éljen Károlyi Mihály és Diener-Dénes József! (Derűtség a baloldalon. Hosszantartó nagy zaj a jobboldalon.)

Friedrich István: Ez a forradalom, amit maguk csinálnak.

<sup>406</sup> Ilyesmivel próbálkozott 1923-ban Giesswein Sándor, 1932-ben Gál Jenő, 1935-ben pedig Csík József. NN 1922–1926. 322. KN 1931–1935. 248–250. KN 1935–1939. III. k. 140–142.

<sup>407</sup> Házzabályok, 1908. 164.

<sup>408</sup> Így érthetően azonnal reakciót váltott ki a képviselők közül, amikor a nemzetgyűlés 1926. június 16-i ülésén Rupert Rezső népszövetségi népbiztost említett főbiztos helyett. NN 1922–1926. XLV. k. 50.

<sup>409</sup> Pesti Napló, 1924. jan. 27. 3.

<sup>410</sup> NN 1920–1922. XVI. k. 329.

<sup>411</sup> KN 1931–1935. V. k. 266.

<sup>412</sup> Rassay: Politikai emlékezéseim. I. m. 194. és 226. A Pesti Napló 1922-ben már a ciklus elején külön kitért a képviselők magatartására, fellépési stílusára. Pesti Napló, 1922. július. 16. 3.

Szmrecsányi György: *Koronás királyunk van, igenis! (Élénk helyeslés és taps a baloldalon.)*

Friedrich István: *Ez a forradalom, amit önök csinálnak!*

Szmrecsányi György: *Nekiünk koronás királyunk van! Nem lehet ilyeneket beszélni! (Taps a baloldalon. Nagy zaj a jobboldalon.)*

Meskó Zoltán: *Látszik is az országon!*

Kerekes Mihály: *Mondják ezt a népek.*

Szmrecsányi György: *Ilyeneket nem lehet beszélni!*

Meskó Zoltán: *Te kergetted el. (Hosszan tartó nagy zaj a Ház minden oldalán. Elnök csenget.)*

Elnök: *Ha a képviselő urak nem hallgatják meg a szónokot, kénytelen leszek az ülést felfüggeszteni! (Halljuk! Halljuk!) A képviselő úrnak joga van beszélni! (Halljuk! Halljuk!)*<sup>413</sup>

A házelnök azután – ígéretéhez híven – az ülés átmeneti felfüggesztésével próbálkozott, de így sem csillapultak az indulatok, mire az elnök szarkasztikusan megjegyezte: „Konstatálom, hogy mindenki interpellál, csak az interpelláló képviselő úr nem.”<sup>414</sup> A fentiekből következően a törvényhozásban helyet foglaló pártok egyike sem nélkülözhetette azokat a politikusokat, akik rendelkeztek bizonyos fokú gyors reagálóképességgel, és nem voltak könnyen zavarba hozhatók akkor sem, ha a tanácskozás hirtelen élénk szópárbajjá fajult.

A közbeszólások tehát a Házon belüli politikai küzdelem szerves részét alkották, mint ahogyan más, a napirenden lévő témához szorosan nem kapcsolódó fellépési formák is. Bevett szokás volt, hogy a szónokok reflektáljanak a korábban elhangzottakra, ami – társulva a közbeszólások során sűrűn elforduló vádaskodásokkal – újabb reakciókat generált. A házszabályok szerint a képviselők – eredetileg – bármikor szót kérhettek, amennyiben személyes megtámadásra akartak válaszolni, korábban elhangzott szavaikat kívánták helyreigazítani vagy a házszabályok értelmezéséről óhajtottak véleményt nyilvánítani.<sup>415</sup> Sőt a felsorolt lehetőségek össze is kapcsolódhattak. Rakovszky István az 1922. február 7-i ülésen a házszabályokhoz szólt hozzá, s jogszabályszegéssel vádolta az egyik jegyzőt, Kontra Aladárt, mire az érintett – személyes megtámadás címén – azonnal visszautasította a bírálatot.<sup>416</sup> Bár az előbb felsorolt alkalmak eredetileg a parlamenti vita korrekt mederben tartását szolgálták, azt, hogy a képviselők beszédeiben felmerülő félreértések, félreértelmezések vagy hamis állítások helyreigazíthatóak legyenek, a gyakorlatban sokszor inkább csak a vita elnyújtásához, a személyeskedő konfliktusok elmélyítéséhez járultak hozzá. 1922. július 15-

én a polgári ellenzéki Sándort Pál egy hosszú interpellációban azt feszegette, kiknek volt köszönhető a főváros román csapatok általi megszállása.<sup>417</sup> Az interpelláció akkor – egyfajta vihar előtti csöndként – visszhangtalan maradt, majd két héttel később sorban jelentkeztek szólásra azok a képviselők, akik annak idején az ellenforradalmi mozgalom vezetői voltak, mire válaszul mások is bekapcsolódtak a vitába. Végeredményben az ügyben összesen hat képviselő szólalt fel személyes megtámadtatásra hivatkozva és az ülés túlnyomó részét az ő beszédek töltötték ki.<sup>418</sup>

Bár – amint azt a fentiek is megerősítették – a hagyományok eleve igen megengedőek voltak, néhány területen ez még tovább enyhült a Horthy-korszakban. Íratlan szabálynak számított, hogy az első felszólalásokat – a szűzbeszédet – az ellentáborhoz tartozó képviselők csendben és türelemmel végighallgatják, melyre azonban a Horthy-korszakban csak a politikai szempontból nem annyira megosztó, kevésbé konfrontatív politikusok számíthattak. Ennek a felrúgása különösen látványosan mutatkozott meg 1922 júliusában, amikor – közvetlenül a második nemzetgyűlés megalakulása után – sor került az esedékes felhatalmazási törvényjavaslat tárgyalására. A pártokat és képviselőiket azonban olyan nagy ideológiai és politikai ellentétek állították szembe, hogy a sorozatban elhangzó szűzbeszédet az ellentábor tagjainak állandó közbeszólásai, polémiai kísérték.<sup>419</sup>

A tagok rendszerint az ellentáborhoz tartozóak korábbi tevékenységét, Házon kívüli ügyeit is bevonták a politikai küzdelembe, főleg, ha ezáltal rombolni lehetett az illető politikusi hitelét. A liberális-demokrata Fábián István a második nemzetgyűlés egyik ülésén felszólította a fajvédő táborhoz tartozó Kiss Menyhértet, nyilatkozzon arról, hogy nincsenek részvényei a szélsőjobb által destruktívnak tartott vállalatoktól. Az érintett dühösen tagadta a felvetést, azt viszont elismerte, hogy egy bank közvetítésével vásárolt Újságüzem-részvényeket, mire Fábián elégedetten vágta rá, hogy az bizony az Est-lapok tulajdonosának, Miklós Andornak az egyik cége.<sup>420</sup> 1927 májusában az esedékes költségvetési vita során éppen a numerus clausus törvénynek a baloldali politikusok által követelt megszüntetése volt napirenden. Klebelsberg Kuno kultuszminister többek között úgy hárította el a vonatkozó ellenzéki határozati javaslatokat, hogy rámutatott, annak idején a liberális oldal vezéralakja, Rassay Károly is támogatta a javaslat zsidóellenes célzatú átformálását. Rassay reagálásában elismerte a tényt, magyarázkodott és úgy próbált visszavágni, hogy egy másik ügyet hozott elő. Szerinte ugyanis Klebelsberg 1920-ban arra akarta rábírní őt, hogy csatlakozzon a

<sup>413</sup> NN 1920–1922. VI. k. 63.

<sup>414</sup> Uo. 65.

<sup>415</sup> Házszabályok, 1908. 162–163.

<sup>416</sup> NN 1920–1922. XVI. k. 325–326.

<sup>417</sup> NN 1922–1926. II. k. 100–105.

<sup>418</sup> NN 1922–1926. III. k. 242–298.

<sup>419</sup> Ez történt egyik oldalon a keresztény párti Wolff Károllyal, az akkor még az Egységes Pártban politizáló, később fajvédő Eckhardt Tiborral, a másik oldalon pedig a liberális-demokrata Pakots Józseffel, továbbá a szociáldemokrata Kéthly Annával és Várnai Dániellel. NN 1922–1926. II. k. 210–225. 274–290. 394–401. 439–445.

<sup>420</sup> NN 1922–1926. XIV. k. 375–376.

legitimista táborhoz.<sup>421</sup> Utóbbi történet arra is rámutat, hogy a Parlamentben helyet foglaló pártok számon tartották az embereiket ért személyes jellegű támadásokat, és alkalomadtán igyekeztek visszaadni a kölcsönt.<sup>422</sup> Általánosabb tanulságként az is le-  
szögezhető, hogy a két világháború közötti időszakra végképp lejárt a nagy ívű beszé-  
dek ideje – 1924-től a házszabályok sem tették lehetővé –, és a képviselők esetében  
nem a kiemelkedő szónoki tudás és tehetség, hanem a polemizáló képességek bírtak  
jelentőséggel.

Ugyancsak elvárt követelmény volt, hogy az ellentéteket nem illik az üléstermen  
kívülre vinni. A képviselők ugyanis nemcsak közvetlen politizálással töltötték idejü-  
ket az épületben és a tradíciók folytatásaként a szünetekben, sőt a beszédek alatt is  
sokat tartózkodtak a folyosón vagy a büfében. A fontos politikai tanácskozások per-  
sze nem itt zajlottak le és a folyosói élet sem volt olyan élénk, nyüzsgő és adomákkal  
teletűzdelt, mint a dualizmus időszakában, de az efféle találkozások jó lehetősé-  
get nyújtottak a képviselőknek egyfajta információ- és véleménycserére, az aktuális  
ügyekről való tájékozódásra vagy éppen az újságírókkal való beszélgetésekre.<sup>423</sup> Ez a  
folyosói tevékenység lehetővé tette, hogy azon politikusok is szót váltsanak egymás-  
sal, akik egyébként ellentétes táborba tartoztak, sőt olyan eset is előfordult, hogy  
egyes képviselőket részben a hasonló szociális helyzet hozott össze a gyakori folyosói  
együttlétekre.<sup>424</sup> Így nem meglepő, hogy annak az 1925. júliusi történetnek, misze-  
rint detektívek tartózkodtak a büfében, az volt a közvetlen előzménye, hogy különféle  
pártállású képviselők kerültek egy asztalhoz.<sup>425</sup> Bár ilyen alkalmakkor viták és össze-  
szólalkozások is előfordultak a honatyák között, nagyobb konfliktus rendszerint nem  
lett belőlük. Inkább kivételnek tekinthető az 1937. december 1-jei – nagy visszhangot  
kiváltó – eset, amikor a Kisgazdapárt vezetője Eckhardt Tibor és Hóman Bálint kul-  
tusztisztviszter négy szemközti beszélgetése heves szópárbajba torkollott.<sup>426</sup> Ez a fajta  
kapcsolat azonban nem volt érvényes azokra az irányzatokra, melyek a legtávolabb  
álltak egymástól, konkrétan a baloldali – szociáldemokrata és liberális-demokrata –  
és a szélsőjobboldali, főleg nemzetiszocialista ellenzékre. Esetükben a harmincas évek

<sup>421</sup> KN 1927–1931. IV. k. 94–95.

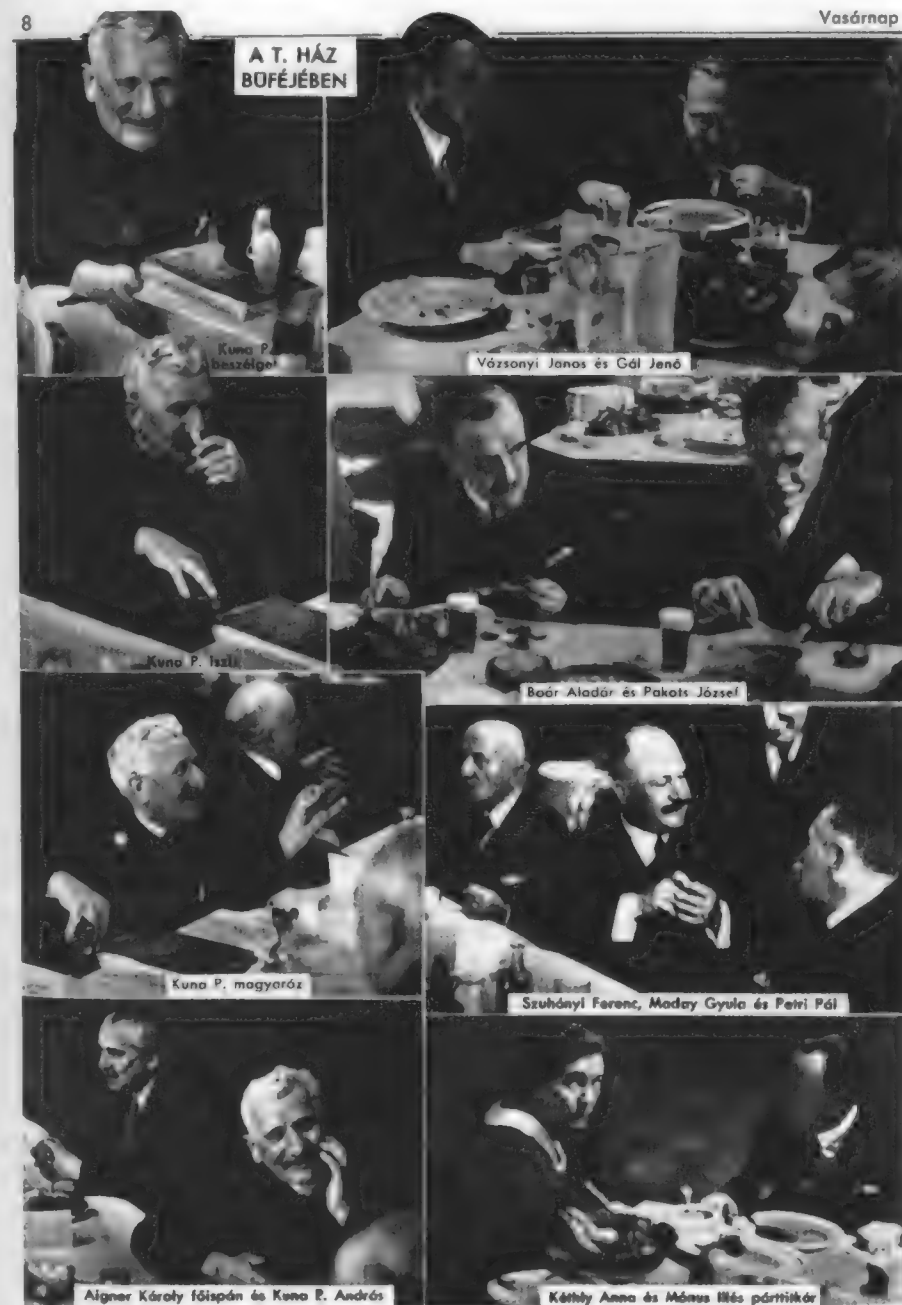
<sup>422</sup> Ugyanezt mutatta a kisgazdapárti Sulyok Dezső és a nyilasok pengeváltásai az 1930-as évek végén.  
Szerencsés Károly: *Sulyok Dezső. 1897–1997*. Pápa, 1997, Pápa város önkormányzata, 36–42.

<sup>423</sup> Móríc Zsigmond parlamenti riportjainak jó részét folyosói beszélgetések alapján írta, s egy  
alkalommal ironikusan meg is jegyezte: „Ha a teremben sokan vannak, akkor üres a folyosó. Nem  
is tudom melyik a nagyobb kár.” Móríc: *Riportok*. I. m. I. k. 643.

<sup>424</sup> Az 1930-as évek első felében megszokott jelenség volt, hogy négy mágnás – Csekonics Iván,  
Esterházy Mór, Pallavicini György és Sigray Antal – mindig közösen tanácskozott. *Pesti Napló*,  
1933. november 17. 4.

<sup>425</sup> NN 1922–1926. XVII. k. 356–357.

<sup>426</sup> A jellegzetes, úgynevezett kanapéügyben Eckhardt azt állította, hogy a minisztérium keretén belül  
nyilas propaganda folyik, amit Hóman felháborodottan utasított vissza. KN 1935–1939. XVI. k. 169.  
*Magyarország évkönyve, 1937*. Szerk.: Bényi László – Kun Andor, Budapest, 1938, Stádium, 46–47.



„A T. Ház büféjében” (Pesti Napló, 1931)

második felétől a folyosói tevékenység az ülésen folyó küzdelem folytatását jelentette. Így amikor 1936 májusában az egyik ülésen Reisinger Ferenc szociáldemokrata politikus keményebb megjegyzést tett a nyilas pártvezetőre, Festetics Sándorra, és azt a folyosón is megismételte, kis híján összeverekedtek.<sup>427</sup>

A tekintélyes közjogász, Molnár Kálmán az 1920-as évek elején kísérletet tett egy olyan etikai kódex felállítására, amely megpróbálta az addiginál egyértelműbben és alaposabban behatárolni az üléseken történő képviselői magatartás kereteit,<sup>428</sup> ami azonban visszhangtalan kísérlet maradt. Arra viszont rávilágított, hogy elsősorban a házszabályok és az azt alkalmazó elnöki gyakorlat jelentheti az egyedüli tényleges korlátozó erőt a törvényhozók számára és ilyen korlátok kezdettől fogva léteztek. Az 1908. évi házszabályok szerint a beszédet tilos volt olvasni, a felszólaló képviselőnek a soron lévő tárgyon belül kellett maradnia és szavaival nem sérthette a közérkölc-siséget, az illetet, nem követhetett el sértést a Ház többi tagjával szemben és nem használhatott olyan kifejezéseket, melyek izgatásnak minősültek valamely társadalmi osztály, nemzetiség vagy hitfelekezettel szemben. Ilyen esetekben az elnök először figyelmeztethette, illetve rendreutasíthatta a felszólalót. Ha az továbbra is eltért a tárgytól, kétszeri figyelmeztetés után szómegvonásban részesülhetett, sértő kifejezés megismétlése esetén pedig „a szó tőle okvetlenül megvonandó”, sőt az elnök jegyzőkönyvi megrovást is kezdeményezhetett, melyről azonban a döntést a plénumnak kellett meghoznia. Különösen durva kifejezés használata esetén azonban már az első rendreutasítás is szómegvonással járhatott együtt.<sup>429</sup>

A többi képviselő semmilyen módon nem zavarhatta a szónokot beszéd közben, rendzavarás esetén az illető előbb rendreutasításban részesült, ha pedig ennek nem volt fogantatja, akkor az elnök javasolhatta az ügy mentelmi bizottság elé utalását, melyről azonban a plénum döntött. Hasonló szankciókat lehetett érvényesíteni akkor, ha valamelyik törvényhozó szembehelyezkedett az elnöki intézkedésekkel. A mentelmi bizottság – záros határidőn belül – egy meglehetősen egyszerű eljárás keretében kivizsgálta az ügyet, melynek eredményeképp – kivételes esetben – az ügy fölötti napirendre térést is javasolhatta. Többnyire persze a házszabályokban előírt büntetési formák kiszabását kezdeményezte, ami – súlyossági fokozatban – a Ház ünnepélyes megkövetése, jegyzőkönyvi megrovás vagy az ülésekről való bizonyos idejű eltiltás lehetett. Természetesen minden ügy külön elbírálást igényelt, melynek során a végső döntést ugyan a plénumnak kellett meghozni, de a gyakorlat szerint utóbbi helybenhagyta a mentelmi bizottság javaslatát. Az ünnepélyes megkövetés a plénum színe előtt történt meg, az ülésektől való kizárásnál pedig a konkrét időtartamot – általában az ülések számát – is meg kellett szabni. Mivel a felsorolt fegyelmi intézkedések értelemszerűen csak konk-

rét személyre vonatkozhattak, csoportos rendzavarás esetén elég kevés fegyelmi eszköz állt az elnök rendelkezésére. Folytonos lárma és közbekiabálások esetén előbb figyelmeztethette a képviselőket, hogy szünetet fog elrendelni, ha pedig a figyelmeztetés hatástalannak bizonyult, akkor ténylegesen is szünetet rendelhetett el, melynek hossza azonban nem lehetett több egy óránál. Végül a konfliktushelyzetek gyors lezárását szolgálta, hogy az elnöki intézkedéseket nem lehetett vitatni, sem az érintettnek, sem a többieknek.

A házszabályok tulajdonképpen kevés kötelezettséget tartalmaztak, illetve kevés tilalmat állítottak fel, abból kiindulva, hogy a vita és a szólásszabadság elve előbbre való a tanácskozás folyamatosságának és nyugodt mederben tartásának a biztosításánál. Az első nemzetgyűlés üléseit többnyire a heves és indulatos viták jellemezték, ám ehhez képest igencsak kevés fegyelmi ügy került elő, ami – a házszabályokon túl – több tényező összhatásának köszönhető. Mindenekelőtt maguk a házelnökök – Rakovszky István és Gaál Gaszton – felettebb liberálisan vezették az üléseket, s a gyakori szócsaták, az állandó közbeszólások megfékezésére inkább az enyhébb eszközöket – szünet elrendelése, figyelmeztetés, rendreutasítás – alkalmazták. Ez a módszer egyébként illeszkedett a parlament általános közhangulatába, amely inkább a szabad folyást engedő polémiák irányába igyekezett eltolni az üléseket. Amikor például valaki a mentelmi bizottság elé került rendzavarásért, vagy sértő kifejezés használatáért, jó eséllyel megúszhatta a várható büntetést, ha a mentelmi bizottság ülése előtt a plénumon önként bocsánatot kért viselkedése miatt. A ciklus alatt egyébként mindössze négy ügy került a mentelmi bizottság elé, ebből egy ízben semmilyen büntetésre nem került sor, figyelembe véve, hogy már elhangzott a bocsánatkérés az érintett – Szmercsányi György – részéről. Szilágyi Lajos esetében a plénum megszavazta ugyan a megkövetést, de úgy, hogy a többségi bizottsági vélemény itt is napirendre kívánt térni a történet fölött. A fennmaradó két esetben pedig az elmarasztaló ítélet a nemzetgyűlés egyik radikális agrárdemokrata képviselőjét, Csizmadia Sándort sújtotta, akinek személye egyébként is szálka volt sokak szemében.<sup>430</sup>

A konfliktushelyzetek eskalálódását a politikai erőviszonyok is fékeztek valamelyest. A képviselők túlnyomó része ugyanis a Keresztény Nemzeti Egyesülés Pártja, az Országos Kisgazdapárt vagy a szintén kormánytámogató disszidensek tagja volt – így tulajdonképpen egy táborhoz tartozott –, és még ennél is nagyobb arányúnak bizonyult az elvi összetartozás. Tulajdonképpen nem volt olyan honatya, aki – legalábbis nyíltan – nem kötelezte volna el magát valamiféle ellenforradalmi eszme mellett, így a vitáknak alig volt világnézeti-ideológiai jellege. Ez a magatartás egyébként szépen megmutatkozott két, egymással időben egybeeső ügynél. Az akkor már pártonkívüliként tevékenykedő, bár kormánytámogató Pallavicini György az 1920. március 27-i ülésen sürgős interpelláció keretében utasította vissza az 1919. őszi, kormánybiztosi működését érintő bírálatokat, s egyúttal burkoltan megvádolta Nagyatádi Szabó Ist-

<sup>427</sup> *Pesti Napló*, 1936. máj. 15. 3. Jellemző módon egyébként Festetics lovagias útra akarta terelni az ügyet.

<sup>428</sup> Molnár Kálmán: *Parlamenti illem*. Budapest, 1922.

<sup>429</sup> Házszabályok, 1908. 164–165.

<sup>430</sup> NN 1920–1922. XIII. k. 548. XIV. k. 508. XV. k. 384–386.



*Ifj. Andrássy Gyula képviselők gyűlésében a Ház folyosóján. 1920-as évek*

vánt, hogy ő szivárogtatott ki mindenféle információkat a sajtónak, majd beszédét egy durva, de személyes sértést tartalmazó francia mondással fejezte be.<sup>431</sup> A történet folytatására másnap került sor, miután a képviselőket felvilágosították a francia szöveg értelméről. Nagyatádi ugyan hevesen visszaütötte a vádaskodást, Rakovszky István azonban megelégedett azzal, hogy utólag rendreutasítsa Pallavicinét.<sup>432</sup> Ellenben amikor az április 17-i ülésen az egyébként sem visszafogottságáról ismert ellenzéki politikus, Drozdy Győző személyes megtámadtatás címén kért szót és a „gyanús” nemzeti hírnévnél tartott, az elnök nemcsak rendreutasította, hanem azonnal megvonta tőle a szót.<sup>433</sup>

A helyzet először 1921 őszén változott meg, a második királypuccsot követően ugyanis egy kemény és mindenre elszánt legitimista ellenzékkal kellett szembenéznie a Bethlen-kormánynak, az 1922. évi választások pedig alapvetően új körülményeket hoztak magukkal. Kisebb részben persze csupán arról volt szó, hogy többen foglaltak helyet a nemzetgyűlésben, ami óhatatlanul a polemizáló stílus élénkülésével járt együtt. Ennél sokkal fontosabb azonban a politikai alaphelyet egyértelműbbé válása, melyet az addigi, nagy kormánytámogató tömörülések el-

<sup>431</sup> „on ne monte pas sur le toit pour crier q'on a mangé de la mede” – vágta oda Pallavicini felszólalása közben. NN 1920–1922. III. k. 265–266.

<sup>432</sup> NN 1920–1922. III. k. 283–284.

<sup>433</sup> NN 1920–1922. II. k. 233.

fedtek. A második nemzetgyűlésben a bethleni politikának már egy jelentős és ellenzéki kisértést nyíltan vállaló táborral kellett szembenéznie, köztük a törvényhozásba első ízben bekerülő szociáldemokráciával. Ezek az ellenzéki irányzatok nem egyszerűen opponensi pozíciót foglaltak el, hanem – a választójog szűkítésének és nyíltá tételének visszahatásaként – Bethlen és pártja legitimitását kérdőjelezték meg, s feljogosítva érezték magukat radikálisabb eszközök használatára is. Így nem meglepő, hogy a második nemzetgyűlés ülései a korábbinál is viharosabb jeleneteket és rengeteg fegyelmi esetet eredményeztek.

A kormánypárti oldal ugyanakkor nem maradt passzív: igyekezett az addiginál keményebben büntetni és visszaszorítani a házszabálysértő tevékenységet, akár jelentősebb konfliktushelyzetek felvállalása árán is. Ahhoz azonban, hogy céljukat elérhessék, több tényező együttes összhatására volt szükség. Mindenekelőtt erősíteni kellett az elnök jogkörét fegyelmezési téren. Az 1924. évi házszabályok immár hangsúlyosan rögzítették, hogy a házelnök örökös a tanácskozás rendje és méltósága felett, feladatai közé tartozik a rend fenntartása, melynek érdekében karhatalom – a parlamenti őrség – segítségét is igénybe veheti. Ha valaki személyes jogcímen akart felszólalni, önálló mérlegelés alapján eldönthette, hogy azonnal megadja neki a szót, vagy pedig a „napirend tárgyalására szánt idő” utánra halasztja. Sértő kifejezés használata esetén, a második rendreutasításnál az elnök – saját hatáskörben – a mentelmi bizottság elé utalhatta a magáról megfélemlített képviselőt, durva sértésnél pedig már első alkalommal – a szómegvonás mellett – is következhetett a mentelmi bizottsági tárgyalás, igaz, ehhez a Ház előzetes jóváhagyása kellett. Az előbbihez hasonló eljárást kellett alkalmazni azon tagokkal szemben, akik tartósan rendzavaró tevékenységet folytattak, vagy szembehelyezkedtek az elnöki intézkedésekkel, azzal a kiegészítéssel, hogy ha a rendzavarás a mentelmi bizottság elé utalás után is folytatódik, akkor az elnök a renitens képviselőt – akár a parlamenti őrség igénybevételével – kizárhatja az adott ülésről. Amennyiben pedig zárt ülésen történik rendzavarás, akkor a mentelmi bizottságnak a konkrét büntetésre vonatkozó javaslattevő joga is az elnökre száll át.<sup>434</sup>

Számos új szigorító rendelkezés kifejezetten a büntetések végrehajtását és visszatartható hatását volt hivatott erősíteni. A szómegvonásban részesült képviselő azon az ülésen „már semmiféle jogcímen” nem szólalhatott fel. A házszabály rögzítette, hogy megkövetés esetén milyen szövegnek kell elhangzania, de amíg ennek nem tesz eleget az illető, addig sem felszólalási, sem szavazati joggal nem bír, sőt köteleességmulasztás címen újból a bizottság elé utalható. Az ülésről kizárt képviselő – a mentelmi bizottság elé idézést kivéve – addig nem jelenhetett meg ismét a Házban, amíg ügyében nem született döntés, a rendelkezés megsértése esetén pedig további szigorú büntetéssel kellett számolni, beleértve a mandátumtól való megfosztás lehetőségét. Ünneplés megkövetés esetén 5, jegyzőkönyvi megrovás esetén 10 napi illetménylevonást kel-

<sup>434</sup> Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 170–178.

lett foganatosítani, az ülésekről való kizárásnál pedig a kizárás tartamára eső részt, amely azonban nem lehetett kevesebb 15 napnál.

Az 1928. évi reform megerősítette a korábbi szankciókat, azzal a kiegészítéssel, hogy a sértő kifejezések körét igyekezett még részletesebben körülírni. A jelzett szabályokhoz emellett olyan elnöki magatartás társult, amely – ahol volt rá lehetőség – inkább a szigorúbb értelmezést részesítette előnyben, a mentelmi bizottságban és a plénumon többségben lévő Egységes Párt pedig készségesen aszisztált az újfajta vezetési módszerhez.

A fegyelmezési jog kereteinek kialakítása, az ilyen ügyek esetében követett procedura alapszerkezete tehát lényegében a Bethlen-érában alakult ki és maradt meg egészen a harmincas évek végéig.

*Szómegvonások a szankciók indokai alapján*

Indok	1920–22	1922–26	1927–31	1931–35	1935–39	1939–44
Időtűllépés	–	8	2	9	3	–
Sértő szavak használata	2	10	10	4	–	–
Eltérés a tárgytól	3	13	13	2	2	4
Összesen	5	31	25	15	5	4

Szómegvonásra három háromféle szituációban kerülhetett sor, de közülük egyedül az időtűllépés volt az, mellyel 1924 előtt a tagoknak nem kellett szembesülniük. Egyébként még leginkább ez tekinthető a legobjektívebb előírásnak, hiszen a sértő kifejezések használata, vagy a tárgytól való eltérés megítélése már bizonyos fokig az elnök diszkrecionális jogköréhez tartozott.

A fegyelmi kihágás következtében a képviselők a mentelmi bizottság elé is kerülhettek, többnyire rendzavarásért, vagy sértő/durva kifejezés használata miatt, bár ezeket a kategóriákat nem szabad teljesen mereven kezelni. Többszöri figyelmeztetés, illetve rendreutasítás után került sor rájuk, ezért gyakran egyetlen ügy mögött is többféle tényező húzódkhatott meg, az elnökkel szembeni engedetlenséget pedig szinte minden alkalommal ki lehetett volna mondani. Ugyanakkor a büntetésfajták halmozása nem volt jellemző, illetve viszonylag ritkán fordult elő, hogy valakit egyszerre sújtsanak szómegvonással és mentelmi bizottság elé küldéssel.

*A mentelmi bizottság elé kerülő ügyek*

Az eljárás indoka	1920–22	1922–26	1927–31	1931–35	1935–39	1939–44
Elnökkel szembeni engedetlenség	1	1	–	1	–	–
Rendzavarás	2	22	1	4	–	10
Sértő/durva szavak használata	–	16	13	8	8	17
Összesen	3	39	14	13	8	27

A bizottság elé kerülő ügyek túlnyomórészt fegyelmi döntéssel végződtek, pontosabban a plénum egyszerűen jóváhagyta a bizottság javaslatát. A testület minden ciklusban csupán néhány alkalommal tekintett el a büntetés kiszabásától, s általában olyankor lehetett a komolyabb következményeket megúszni, ha az illető gyorsan bocsánatot kért. Ellenpéldaként Lendvai István szélsőjobboldali politikus az 1925. május 20-i ülésen disznónak nevezte az egyik képviselőtársát, s bár utóbb elnézést kért a kifejezésért, mégis jegyzőkönyvi megrovásban részült. Még hozzá azzal az indoklással, hogy tettét nem pillanatnyi felindulás hatására, közbeszólás formájában, hanem szónokként, beszédébe tudatosan beépítve követte el.<sup>435</sup>

A procedura egyébként – a korszak folyamán végig – viszonylag gyorsan és konfliktusmentesen lezajlott, ami persze elsőrendű érdeke volt a mindenkori kormánypártnak és a házelnöknek egyaránt. A bizottság mindig hamar elkészítette jelentését, amit a házszabályok elő is írtak a számára. Többnyire az esetet követő ülésnapon a plénum letárgyalta azt, még hozzá úgy, hogy – ugyancsak az előírásoknak megfelelően – csupán a többségi és kisebbségi jelentés előadója szólalhatott fel, s a szavazást nem előzhette meg érdemi vita.

<sup>435</sup> NN 1922–1926. XXXII. k. 190–191.

	1920–22	1922–26	1927–31	1931–35	1935–39	1939–44
Ház megkövetése	2	7	5	6	4	20
Jegyzőkönyvi megrovás	–	6	7	5	3	4
Ülésekről kizárás	–	23	1	2	1	2
Büntetés elmaradása	1	3	1	–	–	1

A fegyelmi esetek mindegyik típusát tekintve a második nemzetgyűlés az élvonalban volt, ami arra utal, hogy a tanácskozások stílusa, hangneme különösen ekkor durvult el. Az állítás még úgy is igaz, hogy a Ház által megszavazott büntetések számottevő része – egy megkövetés és 14 kizárás – egyetlen, 1924 decemberében lezajlott eseményhez kapcsolódott. Nem véletlen, hogy a fegyelmi ügyek erőteljes visszhangot váltottak ki és beépültek a kormánypárt-ellenzék küzdelembe. Kormányzati részről a sok és sokféle büntetést a tanácskozás nivójának a lesüllyedésére, cirkusszá válásának a bizonyítására használták fel. Az ellenzéki politikusok viszont rendszeresen hangoztatták, hogy a másik oldal nem egyforma mércével mér és a saját táborához tartózóakkal szemben sokkal elnézőbb. Ezt egyébként olyan ellenzéki politikusok is szövé tették, akik maguk nem tartoztak a kifejezetten renitensek közé, mint a parlamenti politizálás és házszabályismeret terén komoly tapasztalattal és tekintéllyel rendelkező Rakovszky István.<sup>436</sup> Azt, hogy itt a házszabályok tudatosan szigorított alkalmazásáról volt szó, jól mutatta, hogy ha valaki az állami élet vezetőit, a kormány tagjait támadta szokatlanul hevesen, akkor bizvást számíthatott retorziókra. A mondottakat, mintegy állatorvosi lóként támasztották alá az 1926. februári események. A február 17-i ülésen, amikor a közéletet egyébként is egy nagy horderejű esemény – a frankhamisítási ügy – foglalkoztatta, teljesen elszabadultak az indulatok. Peyer Károly interpellációja közben Bethlen István indulatosan kiabált közbe, hogy hazugság, majd a miniszterelnök válasza alatt Peyer és az egyik kormánypárti képviselő, Urbanics István, folyamatosan feleselt egymással. A szociáldemokrata politikus végül azt vágta oda a kormányfőnek, hogy „ez az ön aljassága”, mire Urbanics így replikázott: „Semmirevaló pimasz! Piszok, csirkefogó!”. Peyer később azzal tetézte mondandóját, hogy Bethlen

<sup>436</sup> NN 1922–1926. XXXIV. k. 421–423.

interpellációs válaszát „egy megszorult ember hazudozásai”-nak minősítette.<sup>437</sup> Az ülésen azonban a két kormánypárti politikus semmilyen szankcióban nem részesült, ellenben Peyert a házelnök előbb rendreutasította a tanácskozást zavaró magatartásáért, majd az idézett kijelentései miatt két ízben is a mentelmi bizottság elé küldte. Utóbbi javaslatára azután példátlanul súlyos büntetésben, az üléseken való kétszer 15 napi eltiltásban részesült.<sup>438</sup> A történetek egyúttal olyan etikai-morális kérdéseket is felvetettek, melyek kapcsán mindenki a saját igazát hangoztatta. Kormánypárti politikusok szerint itt csupán az az általánosan követett gyakorlat érvényesült, miszerint a durvább cselekményt elkövetők és a visszaesők számíthatnak súlyosabb ítéletekre. A kitiltásnak viszont az lett a következménye, hogy a szociáldemokrata vezető – az eredeti elképzeléstől eltérően – nem lehetett a kisebbségi vélemény előadója a frankhamisítási ügy tárgyalásán. A baloldali ellenzék ezért nem alaptalanul azt hangoztatta, hogy a büntetés politikai célokat szolgált, konkrétan azt, hogy Peyert távol tartsák egy nagy jelentőséggel bíró kérdés vitájától.

A fentihez hasonló módon bírt meglehetősen szerteágazó összefüggésekkel a korszak legnagyobb parlamenti botránya, amely ugyancsak a második nemzetgyűléshez kötődött. Az ellenzéki csoportok aktivitása 1924 őszén élenkült fel, amely döntően két tényezőre volt visszavezethető. Egyrészt ekkor vált egyértelművé, hogy a Bethlen-kormány a közeljövőben át kívánja alakítani a házszabályokat, s a terv megakadályozása érdekében számos ellenzéki politikus a legélesebb küzdelemre is hajlandónak mutatkozott. Sőt, a sajtóban olyan híradások is megjelentek, melyek az obstrukció alkalmazását sem tartották kizártnak.<sup>439</sup> Másrészt a kormány helyzete politikai téren nem tűnt stabilnak, és a különböző irányzatok még abban reménykedtek, mint utóbb kiderült persze alaptalanul, hogy Bethlen István megbuktatható. A reményeket erősítette, hogy a konszolidációs politika első lépései a kormánypárt egységét is kikezdték, melyek következtében az Egységes Párt nemzetgyűlési többsége a ciklus eleji 57,4%-ról 1924 őszére 53,9%-ra csökkent, és egyes sajtóhírek ekkoriban az Egységes Párton belüli kisgazdacsoport elégedetlenkedéséről tudósítottak.<sup>440</sup> Számos baloldali politikus azonban arra a konklúzióra jutott, hogy csak az erők egyesítése révén lehet sikert elérni Bethlennel szemben. Ez a helyzetértékelés vezetett el oda, hogy 1924. október közepén két baloldali csoport egy új szervezetet, illetve egyfajta koalíciót hozott létre Országos Demokratikus Szövetség néven, amely végül – a Rassay Károly vezette kicsiny csoportot kivéve – a baloldal valamennyi áramlatát magába tömörítette. A tömörülés tehát nem a várható házszabály-revízió megakadályozása végett jött létre, bár legelső nagyobb akcióját éppen az ellen tervezte véghezvinni.<sup>441</sup>

<sup>437</sup> NN 1922–1926. XXXIV. k. 372–378

<sup>438</sup> NN 1922–1926. XXXIV. k. 401–405.

<sup>439</sup> *Pesti Hírlap*, 1924. október 14. 2.

<sup>440</sup> *Az Újság*, 1924. október 23. 1.

<sup>441</sup> L. Nagy: *Bethlen...* I. m. 130–134. Sipos Péter: Györki Imre. *Múltunk*, 1999/1. 184.

A küzdelem végül egy előre nem látott esemény, az ún. Esküdt-ügy kapcsán robbant ki. Esküdt Lajos letartóztatására – az általa elkövetett korrupciós cselekedetek miatt – még 1921 szeptemberében került sor, s az ellene lefolytatott per éppen ekkoriban jutott el a végkifejlet felé. Bethlen tanúként történő kihallgatására november 27-én került sor, amikor is egyebek mellett azt vallotta, hogy az egész Esküdt párt-politikai háttér nélküli magánakciója volt. Egyes ellenzéki legitimista politikusoknak ugyanis valamilyen úton sikerült megszerezniük a per néhány iratát, melyek eltértek a kormányfő vallomásától, s erre a tényre építve azonnal kemény támadást indítottak a miniszterelnök ellen. A november 28-i ülés szünetében Friedrich István legitimista politikus felolvasta egy levél másolatát, melyben Bethlen pártpolitikai jellegű kiviteli engedélyek adományozásáról írt.<sup>442</sup> A történetben most csupán annyi fontos, hogy az ellenzéki erők nem kívánták annyiban hagyni az esetet, és joggal érezhették úgy, hogy most sikerült fogás találniuk az egyébként valóban súlyos taktikai hibát vétő miniszterelnökön. Ezért a plénumon az ellenzéki erők nevében a szociáldemokrata Györki Imre kért szót, amikor azonban beszédében odáig ért, hogy a miniszterelnököt hamis tanúzással vádolta meg, a házelnök – imparlamentáris kifejezés használata címén – megvonta tőle a szót. Györki azonban nem engedelmeskedett a házelnök utasításának és tovább beszélt. Válaszul Scitovszky előbb két ízben a mentelmi bizottság elé utalta, utána felfüggesztette az ülést, a szünetben pedig a parlamenti őrséggel kivezetette a képviselőt.<sup>443</sup> A kivezetés hatására végképp elszabadultak az indulatok, a baloldali ellenzéki képviselők heves, sőt időnként kifejezetten durva stílusban bírálták a házelnök eljárását, illetve szidták a kormányt. Állandó zajongásuk következtében nem lehetett az ülést folytatni, azok a képviselők, akik szólásra következtek – mindegy, hogy ellenzéki vagy kormánypárti volt az illető – alig tudták beszédüket elmondani. Scitovszky Béla sorozatosan ugyanahhoz a módszerhez folyamodott, mint Györki esetében. A lehangosabb képviselőket figyelmeztette, majd a mentelmi bizottság elé utalta, végül szünetet rendelt el és a szünetben eltávolította az érintett honatyákat a Parlament épületéből. A viharos jelenetek több órán át tartottak, kb. 16 órától 23 óráig. A házelnök hat alkalommal függesztette fel az ülést, s a szünetek alatt öt ízben összesen 15 képviselő és egy újságíró kivezetésére került sor.<sup>444</sup> Utóbbinak egyébként azért kellett osztoznia a képviselők sorsában, mert a védelmükre kelt. Három képviselő és az újságíró – a második szünetben – a folyosóról lett elhurcolva, a többiek a teremben voltak, amikor közölték velük a kivezetésre vonatkozó házelnöki döntést. Eleinte az érintettek megpróbálták ellenállni és dulakodtak az őrökkel, közülük ketten – Esztergályos János és Kabók Lajos – visszaszöktek és a karzatra mentek, de ismét ki-



Scitovszky Béla, 1922 és 1926 között a Nemzetgyűlés elnöke, majd belügyminiszter 1931-ig

vezették őket.<sup>445</sup> Az egész akcióban az MSZDP játszotta a meghatározó szerepet, az ülésről kitiltottak egy kivételével közülük kerültek ki. A kakukktojást Szilágyi Lajos pártonkívüli legitimista politikus jelentette,<sup>446</sup> aki azonban harciaságban semmivel sem maradt el a szociáldemokratáktól.

A heves indulatokkal tarkított jelenetek, illetve a házelnök elszántsága, mellyel a rendbontókkal szemben fellépett, egy időre valóban a századelő miliójét hozta vissza, s a párhuzam sokszor egészen apró dolgokban is megmutatkozott. Miután ugyanis az érintett képviselők belátták az ellenállás értelmetlenségét, a kivezetések sajátos koreográfia szerint történtek. Az illető kijelentette, hogy csak erőszaknak engedelmeskedik, mire a főterembiztos közölte, hogy a fel szólítást tekintsek erőszaknak.<sup>447</sup>

A látványos botrányba torkolló események azonban elterelték a figyelmet bizonyos, a parlament működésével kapcsolatos tényekről is. Láthatóan a baloldali képviselőket meglepte, hogy ilyen drasztikus módon léptek fel velük szemben és egyebek mellett az előírások nyílt megsértésével vádolták a házelnököt. A zavart és az indulatokat fokozta, hogy eleinte maga Scitovszky is csupán a házszabályokra hivatkozott, s csak utóbb pontosította magyarázatát. Az ekkor érvényes szabályok 221. §-a szerint, ha valamely képviselő beszédében – többek között – „a ház valamely tagja ellen durva sértés követ el, az elnök őt rendreutasíthatja, sőt tőle a szót már első alkalommal megvonhatja”,<sup>448</sup> Igaz viszont, hogy sehol, semmilyen formában nincs megemlítve a Parlament épületéből való kizárás lehetősége. A 258. § alapján, ha a valaki a rendzavarást

<sup>442</sup> Friedrich nyilatkozatát gyakorlatilag az összes napilap november 29-i száma közölte, hasonló tartalommal.

<sup>443</sup> NN 1922–1926. XXVII. k. 492–493.

<sup>444</sup> NN 1922–1926. XXVII. k. 493–504.

<sup>445</sup> Pesti Napló, 1924. november 29. 4.

<sup>446</sup> Formálisan Szilágyi volt a szövetség vezetője, de ő egyébként is vehemens stílusáról volt ismert parlamenti körökben.

<sup>447</sup> Pesti Napló, 1924. november 29. 5. Szintén a párhuzamot erősítette, hogy a kivezetések bejelentésekor több ellenzéki zsebkendőt lobogtatva tiltakozott.

<sup>448</sup> Képviselőházi házszabályok, 1908. 165.

folytatja, illetve szembehelyezkedik az elnök akaratával, azt további szankciók fogantatása végett a mentelmi bizottság elé utalhatja. Az elnöki ténykedés leginkább vitott részét azonban nem a házszabályok, hanem a parlamenti őrség felállításáról szóló törvény tartalmazta. Az 1912. évi LXVII tc. 1. §-a ugyanis felhatalmazta az elnököt arra, hogy azt a képviselőt, aki tartósan zavarja a tanácskozást, karhatalom alkalmazásával is kivezettesse és ugyanezt a szankciót a hallgatósággal szemben is megengedi.<sup>449</sup> Tehát az azonnali szömegvonást és a képviselők mentelmi bizottság elé utalását a házszabályok vonatkozó részei, míg a képviselők és az újságíró kivezetését a fent említett törvény tette lehetővé. Az persze tagadhatatlan, hogy a két előírás között – legalábbis szellemiségében – ellentmondás állt fenn. Az 1908. házszabályok ugyanis a korábbi korlátozások ellenében, azt visszacsinálандó születtek, míg az 1912. évi törvény a Tisza-féle koncepció jegyében jött létre. A házelnök tehát formailag szabályszerűen járt el, míg egyes ellenzékiek szabálysértő módon viselkedtek.

Utóbb mindét fél azzal vádolta a másikat, hogy tudatosan előkészített provokáció történt, erre azonban semmilyen közvetlen bizonyíték nincsen. A baloldali képviselők ugyanis nem tudhatták előre, hogyan fog reagálni fellépésükre a házelnök. De a fordítottja is igaz: Scitovszky sem láthatta, hogy intézkedései milyen reakciót fognak kiváltani. A botrány kiteljesedéséhez láthatólag az vezetett el, hogy mindkét fél igyekezett keménynek és harcosnak mutatkozni. Györki nyíltan szembeszállt az elnökkel, majd számos képviselőtársa is mindent megtett, hogy heves és renitens viselkedésével megakassza a tárgyalás normális menetét. A házelnök viszont láthatóan segíteni kívánt Bethlennek, s arra törekedett, hogy – ha kell, szömegvonással – minden további vitát lezárjon a kormányfő kijelentéséről, holott felszólíthatta volna Györkit, hogy bizottság előtt bizonyítsa a miniszterelnökkel szembeni vádjait. Majd látva a dühös reakciókat, szabad folyást engedett az eseményeknek és nem törekedett arra, hogy az ülések felfüggesztése alatti szünetekben valamiféle tárgyalásos megegyezés útján próbálja lecsillapítani az indulatokat.<sup>450</sup>

Várható volt, hogy a történetek nem múlnak el nyomtalanul, és a kitiltott képviselők kemény büntetésekre számíthattak. Bár a Ház egyik alelnökének, Zsitvay Tibornak a kezdeményezésére történtek kísérletek valamiféle megállapodásra, az végül nem következett be.<sup>451</sup> A szövetség vezetői valószínűsíthetően túl sokat követeltek visszatérésükért cserébe, kormánypárti részről pedig felismerték a vissza nem térő alkalmat: a várható kitiltások révén jelentős mértékben könnyebbé válik majd a küszöbönálló házszabályreform nemzetgyűlési tárgyalása. Így a plénum megszavazta a mentelmi bizottság javaslatait, és a szankciók életbe léptek.<sup>452</sup> Összesen 16 képviselő

<sup>449</sup> 1912: LXVII. tc.

<sup>450</sup> A házelnök kezdeményezésére történő pártközi tárgyalások egyébként bevett gyakorlatnak számítottak a korszakban.

<sup>451</sup> *Pesti Napló*, 1924. december 2. 1.

<sup>452</sup> NN 1922–1926. XXVII. k. 525–527.

kapott büntetést. Az a 15 fő, akinek a Parlamentből való kivezetésére november 28-án sor került, hosszabb-rövidebb ideig nem jelenhetett meg a Parlament épületében. Két személyt 25 ülésről, szintén kettőt 22-ről, tízet 20 ülésről, egy személyt pedig 10 ülésről tiltottak ki. Ennek mértéke elsősorban attól függött, hogy kormánypárti részről mennyire súlyosnak ítélték meg viselkedésüket a nevezetes ülésen. Hébelt Ede szociáldemokrata képviselőt a házelnök annak idején szintén a mentelmi bizottság elé utalta, de mivel az ő kivezetésére nem került sor, ezért csupán annyi büntetés kapott, hogy – a házszabályokban előírt módon – nyilvánosan bocsánatot kellett kérnie. A renitens politikusokkal szemben tehát igen kemény ítéletek születtek. Annak életbe léptetése után az egyik ismert baloldali politikus, Hegymegi Kiss Pál szólalt fel és ismertette a Demokratikus Szövetség álláspontját. Az, hogy a szövetségnek valamilyen módon reagálnia kell a történetekre, nem lehetett kérdés, hiszen kivétel nélkül közülük kerültek ki a kitiltott képviselők. Hegymegi elítélte a plénum döntését és bejelentette, hogy a büntetések ideje alatt bojkottálni fogják a Tisztelt Ház üléseit, majd a tömörüléshez tartozó képviselők elhagyták az üléstermet.<sup>453</sup>

A bojkottal nyilvánvaló lett, hogy nem egy múló botrányról van szó, illetve komoly konfliktushelyzet alakult ki, ennek megítélése kapcsán azonban Bethlen bizonyult realistának és persze sikerebbnek. Bár kisebb engedményekre kész volt a bojkott megszüntetése érdekében, látványos meghátrálásra nem volt hajlandó, abból kiindulva, hogy azt a közvélemény a gyengeség jelének fogja tartani. A kormánypárt egységét nem bontották meg a történetek, a Demokratikus Szövetség azon számítása, miszerint – az 1904–1905. évi történetek egyfajta megismétlődéseként – a társadalom túlnyomó része melléjük áll és nagyarányú győzelemmel zárható le a bojkott, nem vált valóra. Bár a kizárások 1925 januárjában véget értek, a Demokratikus Szövetség tagjai – néhány kivételtől eltekintve – továbbra sem tértek vissza a parlamentbe, egészen addig, amíg április–május folyamán maguk is belátták, hogy a további bojkott végképp értelmetlen és haszontalan a számukra.

Annak ellenére, hogy a renitens magatartás, a gyakori fegyelmi esetek a politikai harc részévé váltak, az ellenzék nem általában és nem egyformán volt fegyelemsértő. Amíg a keresztény ellenzékiek és a legitimisták inkább visszafogottak voltak, addig a baloldali politikusok, különösen a szociáldemokraták kiemelkedő szerepet töltek be. A szömegvonások 45,2%-a őket érintette, a mentelmi bizottság javaslata alapján hozott büntetéseken belül a megkövetések 85,7%-a, a jegyzőkönyvi megrovások 50%-a, a kizárások 95,67%-a hozzájuk kapcsolódott. Persze a szankciók a párton belül sem oszlottak meg egyenletesen és itt már sokat nyomott a latba, hogy az illető visszafogottabb vagy vehemensebb stílusú politikusnak számított – ez a tényező általában véve is érvényesült –, de azt már lehetetlen pontosan megállapítani, hogy az ügyekből mennyi tudható be politikai számításnak és mennyi a személyes habitusnak. Rend-

<sup>453</sup> NN 1922–1926. XXVII. k. 543. Szilágyi Lajos szerint a kitiltott és a velük szolidáris képviselők száma 44 volt. NN 1922–1926. XXXI. k. 361.

szerint abban is egyénre lebontható különbségek voltak, hogy milyen tevékenységet takar a renitens magatartás. Az MSZDP-nél maradvá, Esztergályos János és Peyer Károly gyakori elszenvetői voltak a fegyelmi eseteknek, de amíg előbbinél inkább a szömegvonások, utóbbinál a súlyosabb szankciók domináltak.<sup>454</sup>

A második nemzetgyűlést követően a fegyelmi ügyek száma egyértelműen visszaesett, bár nem egyforma mértékben. A szömegvonásoknál fokozatos csökkenés következett be, s a szónokok egy ideig még próbálták feszegetni a felszólalókra vonatkozó korlátokat. Különösen a szociáldemokrata politikusok próbálkoztak efféle módszerrel, az évtized második felében a 25 eset 80%-a hozzájuk kötődött. Ellenben szintén az 1927–31-es ciklusban az időtűllépés volt a legkevésbé gyakori indok, ami arra utal, hogy a képviselők viszonylag hamar alkalmazkodni tudtak a beszédidő terén bevezetett szigorításokhoz. Az utólagos büntetéseknél viszont – különösen, ha azok súlyosságát is figyelembe vesszük – már 1927-től erőteljes visszaesés következett be, ami egyértelműen a viták hevesességének visszaszorulását jelezte. A jelenség hátterében nem elsősorban a személyi fluktuáció húzódott meg, bár néhány radikálisabb stílusú politikus valóban kikerült a Tisztelt Házból, de az ellenzéki képviselők kicserélődése távolról sem volt olyan mértékű, ami indokolná a folyamatot. A házelnök megváltozott magatartása sem jöhet szóba magyarázatként. Igaz, Scitovszky Béla után – a harmincas évek végéig – még négy személy követte őt a posztot, de a házszabályok alkalmazása terén nem mutatható ki közöttük látványos különbség, ilyesmit még az elnökök tevékenységét árgus szemekkel figyelő ellenzéki pártok sem érzékelték.

Első pillantásra úgy tűnhet, hogy a jelenség hátterében a házszabályok vonatkozó részeinek átalakítása és tényleges alkalmazása állt. Az állítás persze igaz, sőt a házelnökség időnként az értelmetlen szigorúság felé is hajlott. A fölösleges és eltűzött reakciók jellegzetes példaként a liberális-demokrata Rupert Rezső – még 1924 februárjában – azonnal szömegvonásban részesült, amiért az interpellációja alatt közbekiabáló, tehát tulajdonképpen rendzavaró képviselőtársát részegnek nevezte.<sup>455</sup> A képviselők aktivitása és vehemenssége azonban a politikai körülményektől is függött. Mindenekelőtt az 1926. decemberi választások következtében a létszámában és erejében megcsappant ellenzéki irányzatok már nem voltak képesek korábbi aktivitásukat fenntartani, úgyhogy szertefoszlott a közeli kormányváltás, illetve rendszer-átalakítás reménye. Ilyen körülmények között nem lehetett számítani arra sem, hogy az éles parlamenti összecsapások fenntarthatják a közvélemény érdeklődését, az ellenzéki politikusokat sújtó büntetések pedig népszerűségi szempontból előnnyel járnak. Ez a helyzet az 1931–35-ös ciklus elején megváltozott. A világgazdasági válság magyarországi kibontakozása a társadalmi elégedetlenség fokozódásával, az ellenzéki pártok valamelyes megerősödésével és parlamenti tevékenységük megélénkülésével

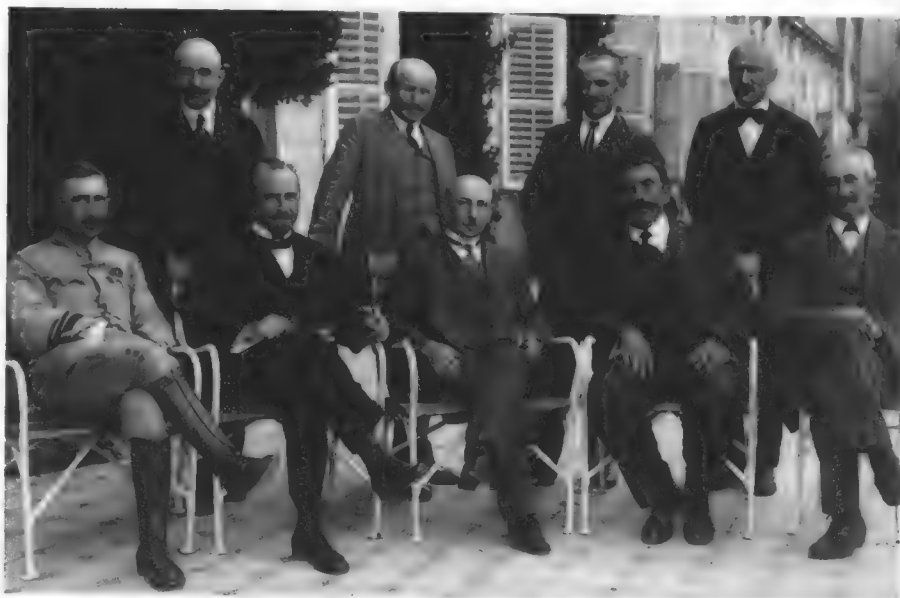
járt együtt. Utóbbi viszont heves vitákhoz és a fegyelmi esetek számának a növekedéséhez vezetett, jóllehet olyan fajsúlyú ügyek, mint a második nemzetgyűlés alatt, nem történtek. Bethlen István egyébként elég ritka fellépései különösen indulatos reakciókat váltottak ki. Így az 1932. május 4-i ülésen a volt kormányfő beszédét a szociáldemokrata Györki Imre sorozatosan olyan bekiabálásokkal kísérte, mint „megszólt a Tolakodó Múlt”, „elég volt a tatárjárásból” stb., mire a Ház megkövetésére lett ítélve.<sup>456</sup> Ugyanezen hónap végén Györki párttársa, Farkas István azt vágta oda az éppen beszélő Károlyi Gyula miniszterelnöknek, hogy korbácsot suhogtató földesúr, de a minden bizonnyal provokatív közbeszólás szokatlan módon megtorlatlan maradt.<sup>457</sup> Ez a fajta heveség nem korlátozódott a szociáldemokratákra, több független kisgazdapárti képviselő is büntetésben részesült sértő kifejezések használata miatt. A történetek ugyanakkor arra is rávilágítottak, hogy a parlamenti tanácskozás rendje bármikor, előre nem látható körülmények folytán megváltozhat, a pártok tehát nem nélkülözhetik azokat a politikusokat, akik adott esetben egy keményebb és személyeskedésekkel tarkított konfliktushelyzetben is megállják helyüket.

Gömbös kormányra kerülését követően azonban csökkent a parlamenti viták hevesége és az évtized második felére a fegyelmi ügyek mélypontra kerültek. Pontosabban mennyiségi oldalról, mivel az évtized talán legnagyobb botránya éppen erre az időszakra esett. 1936-ban Peyer Károly azzal vádolta meg a radikális jobboldal egy reprezentánsát, Rajniss Ferencet, hogy az *Új Magyarország* című lap, melynek vezető munkatársa volt, részben külföldi pénzekből él. A szópárbajnak, melybe mások is bekapcsolódtak sorozatos sértegetés és mentelmi bizottság elé küldés lett a vége. Utóbbi javaslatára a Ház Peyert szokatlanul súlyos, 30 napi kizárásra, három társát jegyzőkönyvi megrovásra, Rajniss pedig megkövetésre ítélte.<sup>458</sup> Az, hogy az előbbi eset ellenére, miért a harmincas évek második felében lett a legkevésbé fegyelmi ügy, valószínűleg ismét csak politikai okokkal magyarázható. Erre az időszakra alakult ki az a sajátos szituáció, hogy a hagyományos kormánypárt-ellenzék szembenállás mellett egy új törésvonal kezdett meghatározóvá válni, amely a parlamenti ellenzékben még domináns szerepet játszó baloldal és mérsékelt jobboldal, valamint a Ház falain kívül látványosan megerősödő szélsőjobboldal között húzódott. Azt egyébként, hogy a képviselők viselkedésében inkább a pozíció mintsem a személyes habitus bizonyult fontosabbnak, alátámasztotta, hogy több képviselő – Drozdy Győző, Szilágyi Lajos – a húszas évek első felében, ellenzékiként még botrányhősnek számítottak, a későbbiekben – a kormánytámogató oldalra kerülve – már jóval visszafogottabbakká váltak.

<sup>454</sup> KN 1931–1935. VII. k. 231–232.

<sup>457</sup> KN 1931–1935. VIII. k. 246. A sajtó szerint egyébként sértőbb szavak hangzottak el annál, mint amit a parlamenti napló végül rögzített. *Pesti Hírlap*, 1932. május 25. 2.

<sup>458</sup> KN 1935–1939. VII. k. 295–297. Az ügy körülményeire nézve: *Szálasi minisztere voltam. Rajniss Ferenc naplója*. Szerk.: Sipos Péter. Budapest, 2001, Palatinus Könyvek, 24.



A Peidl-kormány csoportképe 1919 augusztusában. Az ülő sor közepén a miniszterelnök, az álló sorban balról az első Peyer Károly

Bár a parlamenti magatartás és szólásszabadság terén számottevő változás következett be az 1920-as évek második felében, a szigorúbb elbírálás sem tudott érvényt szerezni, bizonyos előírásoknak. Így minden házszabály rögzítette, hogy tilos a beszédet olvasni, ezt azonban soha nem sikerült maradéktalanul betartatni. 1942-ben még Kállay Miklós miniszterelnökkel is előfordult, hogy – saját bevallása szerint – beszéde fontosabb részeit egyszerűen felolvasta. Lényegében a házelnök toleranciájától függött, hogy meddig hagyta szó nélkül az efféle felszólalást. Ugyanígy minden házszabályban szerepelt a közbeszólások és a szónokok zavarásának tiltása, ténylegesen azonban főleg a képviselőkön múlt, hogy hajlandóak-e türelemmel végighallgatni a szónokot, az elnökök továbbra is csak akkor avatkoztak közbe, ha túl nagyra vált a hangzavar vagy sértőnek ítélt kifejezés hangzott el. Formai oldalról nézve a fegyelmi ügyek kezelése a későbbiekben is a második nemzetgyűlés alatt kialakult szabályozást, illetve gyakorlatot követte. Eszerint a büntetéseket továbbra is a cselekmény súlyosságához próbálták igazítani, elsősorban, több mint 90%-os aránnyal minden ciklusban ellenzéki képviselőket értek szankciók, s a jelenségben a pozícióból fakadó eltérő érdekeltség, valamint a házelnökök elfoglalt ülésvezetései egyaránt szerepet játszottak. A mondottak felvetették, hogy milyen politikusi erények és tulajdonságok szükségeltettek a sikeres parlamenti

szerepléshez. Tagadhatatlan, hogy a szónoki képességek egyértelműen háttérbe szorultak és nagyobb lélegzetű beszédekre a házszabályok is egyre kevesebb teret kínáltak. A klasszikus műveltség megléte is egyre kisebb jelentőséggel bírt, és inkább csak szórványosan fordult elő a dualizmus alatt még bevett gyakorlat,<sup>459</sup> miszerint a honatyák beszédeiket idegen nyelvű, főleg latin idézetekkel tűzelik meg. Ellenben egy képviselő számára kifejezetten előnyt jelentett, ha viszonylag széles háttérismeretekkel rendelkezett, hiszen hiába készült fel előzetesen valamely konkrét témából, ha a vita hirtelen más fordulatot vett. Ugyanígy jól kamatoztathatónak bizonyult egyfajta alapszintű debateri tehetség is, ami elsősorban gyors reagáló- és elemzőképességet, valamint egyfajta magabiztos fellépést takart. A Horthy-kori törvényhozás elé azonban a korábbiakhoz képest jóval sokrétűbb, a gazdasági és társadalmi élet legkülönbözőbb területeivel foglalkozó törvényjavaslatok kerültek, ami felvetette a szakszerűség kérdését is. Bár a korszak folyamán a képviselők esetében – képzettségüket, háttérismereteiket tekintve – mérsékelt bővülés következett be, jelentősebb specializációra nem került sor.<sup>460</sup> Szintén a szakmaiság egyoldalú előtérbe kerülése ellen hatott, hogy az üléseken történő szereplés részben a közvéleménynek szólt. Az adatok és paragrafusok száraz elemzése helyett sokkal hatásosabb volt, ha az illető humorral, élcelődő megjegyzésekkel, tréfás történetekkel támasztotta alá mondanivalóját.<sup>461</sup> Csak a viszonylag sok képviselővel rendelkező, nagy pártok engedhették meg maguknak, hogy bizonyos szakmai ismereteket, tudás meglétét önmagában is szelekciós szempontnak tekintsék. Az viszont elfogadottnak számított, ha a törvényhozók – személyes érdeklődésük, tudásuk alapján – felszólalásaikat megpróbálták bizonyos témakörök köré csoportosítani, vagy parlamenti munkájuk során igyekeztek egyes területekre szakosodni.<sup>462</sup> Utóbbit egyébként a pártok vezetői – praktikus okokból – maguk is pártfogolták. Így az 1930-as évek első felében a Nemzeti Egység Pártját erősítő, mellesleg műszaki végzettségű Temesváry Imre a pénzügyek terén szerzett bizonyos jártasságot, és az állami költségvetésekről szóló tárgyalásokon sorozatban ő kapta meg a bizottsági előadó tisztelet. A keresztény párti Esterházy Móric a korszak második felére – valószínűsíthetően menet közben támadt érdeklődés alapján – annyira bedolgozta magát a zárszámadások rejtelmébe, hogy egyesek szerint a kérdés szakértőjévé vált. 1935 júniusában az esedékes zárszámadás tárgyalásakor

<sup>459</sup> Jean Béranger – Kecskeméti Károly: *Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon. 1608–1918.* Budapest, 2008, Napvilág.

<sup>460</sup> Ilyenformán erőltetettnek tartom az általános politikus-szakpolitikus elhatárolást. Ilonszki: *Képviselők...* I. m. 31.

<sup>461</sup> Ez már a századelő parlamentjében is sikeres módszernek számított. Gerő András: *Az első próba kisebbség.* Budapest, 1988, Gondolat, 207.

<sup>462</sup> Így az első nemzetgyűlésben Schlachta Margit szereplései jórészt a nők helyzete körül mozogtak. Balogh Margit: Schlachta Margit az első nemzetgyűlésben avagy az első női képviselő (1920–1922). In *A hosszú tizenkilencedik és a rövid huszadik század.* I. m. 30.



Esterházy Móric és képviselőtársai a folyosón, 1936

állítólag némi gúnnyal úgy nyilatkozott, hogy olyan beszédet fog mondani, amit a házelnök sem ért majd meg.<sup>463</sup>

Az 1939. évi választások a nemzetiszocialista pártok látványos megerősödésével jártak együtt, s számítani lehetett arra, hogy a parlamenti szereplésük heves vitákkal, szélsőséges magatartással és gyakori konfliktusokkal fog együtt járni. Kormánypárti részről – egyfajta fék gyanánt – ezért merült fel a renitens képviselőkkel szembeni szankciók újragondolásának szükségessége. Az augusztusban életbe léptetett új házszabályokba bekerült, hogy aki felszólalásában, vagy közbeszólás formájában sérti a nemzet érdekeit, elnöki rendreutasításban részesül, harmadik esetben pedig szövegvonásnak és mentelmi bizottság elé utalásnak kell következnie. Itt egyfelől szigorítás történt, legalábbis ami a tárgyalható témákat illeti, másfelől némi enyhítés, hiszen korábban a mentelmi bizottság elé küldés már második alkalomnál bekövetkezett. Teljesen új szankciót jelentett viszont, hogy a rendreutasított képviselő is anyagi büntetésben részesül: második alkalomnál kétnapi, harmadiknál háromnapos elvonatkoztatásból.

A szélsőjobboldali képviselők agresszivitásától a baloldali ellenzék is tartott ezért Rassay Károly azzal az a – többség által elfogadott – javaslattal állt elő, hogy ha egy törvényhozó valamely bizottsági vagy plenáris ülésen sértő kifejezést használ a Ház

tagjával szemben, akkor az elnök az illetőt – a sértett kérelmére – saját hatáskörében a mentelmi bizottság elé küldheti. Utóbbi azután felszólítja a képviselőt az ominózus kijelentés Házon kívüli megismétlésére, hogy a bírói eljárás megindítható legyen, ha pedig a felszólított ennek nem tesz eleget, akkor ellene úgy kell eljárni, mint egyébként a hagyományos fegyelmi eljárás keretében a bizottság elé utaltakkal szemben. Ugyanez a procedura lépett életbe akkor is, ha hatóság vagy más köztestület tagja volt a sértett fél.

Az előzetes aggodalmak bizonyos tekintetben valóban realizálódtak. A Rassay-féle módosításnak – a sértett képviselő maga is kezdeményezhet eljárást – gyakorlati jelentősége kevésbé volt, ilyen jogcímen csupán egy eljárásra került sor, igaz az a ciklus egyik legsúlyosabb esete lett. A Nyilaskeresztes Párt tagja, Szemere Béla 1940. április végén elhangzott interpellációjában hevesen támadta az akkor még kormánypárti Imrédy Bélát és Milotay Istvánt. Az érintettek emiatt a mentelmi bizottság elé küldték Szemerét, aki Imrédytől bocsánatot kért, de Milotay ellen fenntartotta vádjait, miközben elégtételt nem volt hajlandó szolgáltatni, ezért 20 napos kizárásban részesült.<sup>464</sup>

Ellenben a korszak utolsó parlamenti ciklusa valóban gyakori konfliktusokat és a hagyományos fegyelmi ügyek számának ugrásszerű emelkedését hozta magával, nem annyira szövegvonások, mint inkább a külön eljárást igénylő eseteknél. Az elmarasztaltak – néhány kivételtől eltekintve – szélsőjobboldali politikusok voltak: közülük került ki a szövegvonásban részesülők 75, a megkövetésre ítélték 85,7, a jegyzőkönyvi megrovást kaptak szintén 75, valamint az időlegesen kizártak 100%-a. Az arányoknál azonban, melyek félrevezetőek lehetnek, ha az adott kategóriában csak néhány törvényhozó szerepelt, többet jeleznek a pusztán számok: a 31 esetből 26-nál szélsőjobboldali ellenzéki politikussal szemben került sor szankció alkalmazására, melynek jelentőségét mutatja, hogy korábban fegyelmi téren egyetlen irányzat sem játszott ennyire domináns szerepet.

A szélsőjobboldali képviselők magatartásában a pozíció szabta keretek szintén nagy jelentőséggel bírtak. Szereplésük megerősíti azt az általános tendenciát, miszerint azok a csoportok a leginkább renitensek, melyek viszonylag erős parlamenti háttérrel rendelkeznek és programjuk is radikális ellenzékiiséget takar. Jelen esetben viszont némileg többről is szó volt. A tudatosan vállalt agresszív fellépés ugyanis gyakran fulladt egyszerű botrányokozásba, vagy infantilis durvaságba. Az, hogy magatartásuk nemegyszer átgondolatlan volt és politikai értelemben sem bizonyult kifizetődőnek, látványosan mutatta meg egy 1940 közepén lezajlott eset. Hubay Kálmán és Vágó Pál június 7-én indítványként törvényjavaslatot terjesztett elő az ország nemzetiségei számára biztosítandó népcsoport-autonómiáról, melyet a Teleki-kormány a magyar államhoz és a magyar nemzethez való hűség elleni sérelemként értelmezett, ami az 1938. évi választási törvény vonatkozó részének az érvényesítését

<sup>463</sup> Pesti Napló, 1935. június 25. 6.

<sup>464</sup> KN 1939–1944. V. k. 400.



Mester Miklós, körülötte az Imrédy-párt képviselői: Kovács Géza, Füssy Kálmán, Piukovich József, Zimmer Ferenc és Nagy László. 1940-es évek

jelentette.<sup>465</sup> A házelnök javaslatára a tagok megszavazták a két érintettnek az összeférhetlenségi bizottság elé utalását, amely megfosztotta őket mandátumuktól.<sup>466</sup> A történet népszerűségi szempontból semmiféle előnnyel nem jártak a nyilasok számára, ráadásul – kétes dicsőséggént – ez volt az egyetlen olyan eset, amikor valaki a Házon belüli tevékenysége miatt veszítette el képviselői megbízatását. Az ügy folytatásaként és a népcsoporteszmé mintegy ellenpontjaként Teleki Pál betérjesztette a Ház elé a kárpátaljai területi autonómiáról szóló törvényjavaslatot, mire a nyilasok részéről teljesen elszabadultak az indulatok és állandó közbekiabálásokkal zavarták az ülés menetét. Így például Gál Csaba azzal a felkiáltással fogadta a kormányfő bejelentését, hogy „halljuk a gorillát”. Végül négyen kerültek a mentelmi bizottság elé, s közülük ketten jegyzőkönyvi megrovásban részesültek, kettőnek pedig meg kellett

<sup>465</sup> Az 1938:XIX. tc. 167. §-a szerint összeférhetetlen helyzetbe kerül az a képviselő, akiről megállapítható, hogy „a magyar hazához és a magyar nemzethez való hűség ellen vétett,” vagy nem törvényes eszközökkel törekedett az állami rend megváltoztatására.

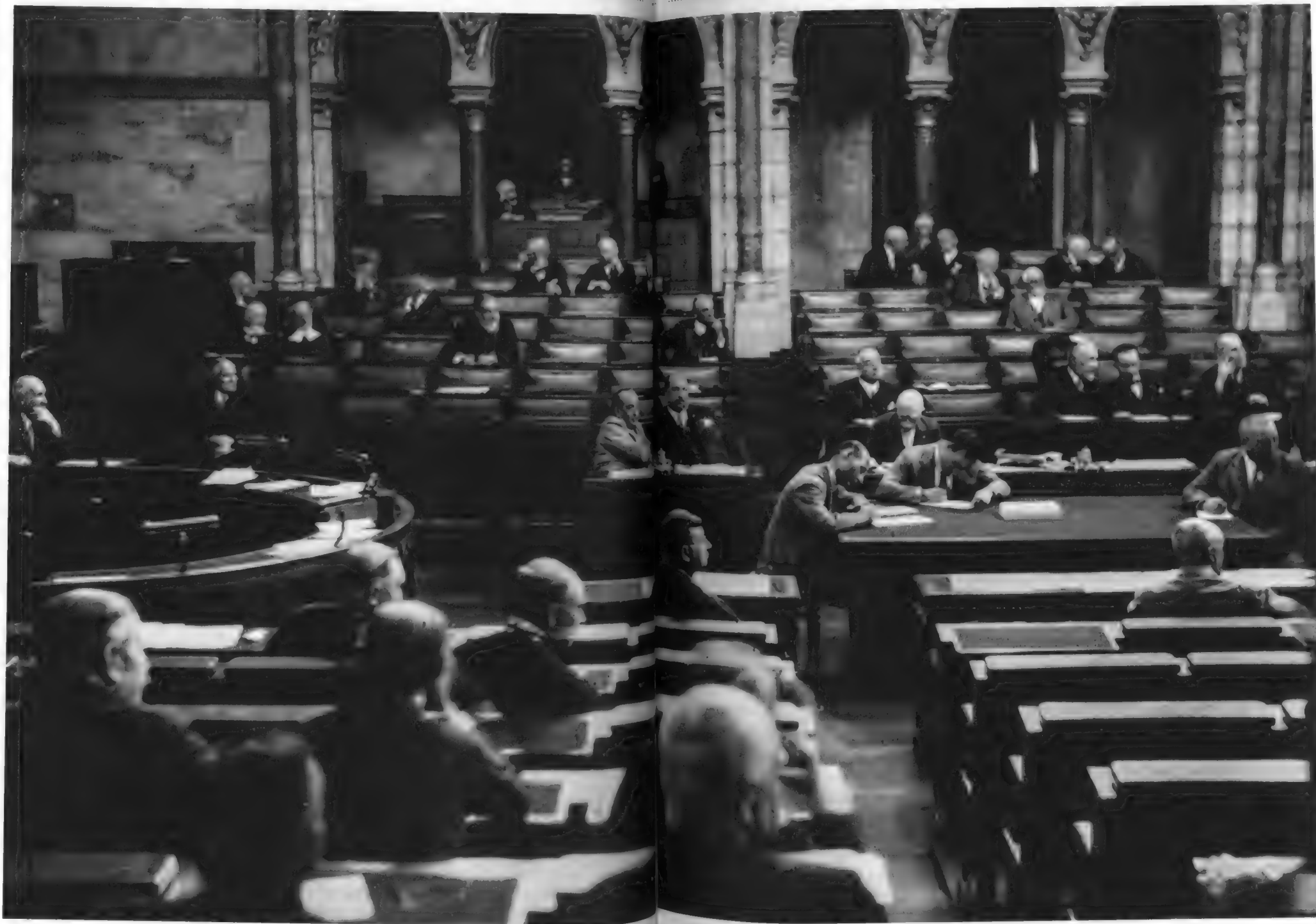
<sup>466</sup> Tilkovszky Lóránt: A nyilasok törvényjavaslata a nemzetiségi kérdés rendezéséről. *Századok*, 1965/6. 1251–1255.

követnie a Házat.<sup>467</sup> 1942. december elején, a költségvetés vitájakor, Mester Miklós állandóan zavarta a tárgyalás menetét, mire két rendreutasításban részesült. Ekkor újabb sértő beszólás hangzott el, s arra a kérdésre, hogy ki követte el, egyszerre hárman is felálltak. Válaszul a házelnök mindegyiküknek kiosztott egy-egy rendreutasítást, ami Mester Miklós esetében már mentelmi bizottság elé küldéssel járt együtt.<sup>468</sup> Az agresszív, konfliktuskereső és szabályfelrúgó magatartás azonban néhányuknál látványosan visszaütött és önmaga ellen fordult. Három képviselővel – Gruber, Kovarcz és Wirth – szemben ugyanis nemcsak fegyelmi ügyekben indult sorozatos eljárás,<sup>469</sup> hanem törvénytörő cselekedeteik miatt végül mandátumukat is elvesztették. A legnagyobb különbség a második nemzetgyűléshez viszonyítva nem is annyira a szankciók méreteiben, hanem mértékében érvényesült. A korszak utolsó parlamenti ciklusában ugyanis időszakos kizárás alig fordult elő, s a valóban sok fegyelmi ügy viszonylag enyhe büntetéssel – többnyire bocsánatkéréssel – ért véget.

<sup>467</sup> KN 1939–1944. VII. k. 200.

<sup>468</sup> KN 1939–1944. XII. k. 550.

<sup>469</sup> Rövid képviselőségük alatt négyszer kellett bocsánatot kérniük a Háztól, kétszer részesültek jegyzőkönyvi megrovásban, egy ízben pedig az ülésektől való eltiltásban.



*Az országgyűlés felsőháza az 1931-35-ös ülészakban*

## II. 9.

### [ 280 ] ♦ A MÁSODIK KAMARA

Az intézményi autonómia részeként a felsőház belső szervezetét és tanácskozási rendjét maga állapíthatta meg. A főrendiház esetében az utolsó házszabályalkotásra 1886-ban került sor, az azóta eltelt hosszú idő alatt azonban a törvényhozás működése sokat változott, sokféle új problémával, kihívással kellett szembenézni. Bár mindenki tisztában volt a régi előírások hiányosságaival, az egyszerűség kedvéért 1927-ben mégis azt léptették életbe,<sup>470</sup> amit a házelnökség a gyakorlati tevékenység szintjén megpróbált hozzáigazítani az aktuális követelményekhez. Ez persze nem kérdőjelezte meg az új házszabályok megalkotásának szükségességét, melynek előkészítésére már 1931 júliusában sor került egy bizottság felállítására. A testület elvégezte a munkáját és 1933-ban már a plénum előtt állt a reformanyag, melynek tárgyalására soha nem került sor.<sup>471</sup> Előbb évekig vártak arra, hogy lesz-e valamilyen előrelépés az összeférhetetlenség ügyében, amely itt is bizonyos módosításokat tett volna szükségessé. 1935-ben pedig véget ért a ciklus, így a képviselő-választások után új bizottság felállítására került sor, az pedig elővette a régi javaslatot és – némileg átdolgozott formában – november közepén újra beterjesztette. A plénum 1936. április elején letárgyalta és csekély módosítással elfogadta,<sup>472</sup> melyen 1939 augusztusában még történt egy részleges hatókörű kiegészítés.

A képviselőháznál a tanácskozási és döntéshozatali eljárás meghatározó módon befolyásolta az intézmény működését, ezért minden reform mögött sokrétű politikai megfontolások és tapasztalatok húzódtak meg, a szabályozás többnyire alapos és sokrétű volt. A felsőháznál mindezek csekélyebb jelentőséggel bírtak, az intézmény láthatóan nem kapkodta el az új házszabályok megalkotását, s szigorúan véve az egész korszakban egyetlen ilyen átfogó reformra került sor. A viszonylagos érdektelenséget jól mutatja, hogy 1936-ban az általános vita a bizottsági előadó beszédére szűkölt le, a részletesnél pedig csupán öten kértek szót. 1939-ben még előadói beszéd sem volt,

<sup>470</sup> FN 1927–1931. I. k. 1.

<sup>471</sup> FI 1931–1935. IV. k. 125–135.

<sup>472</sup> FI 1935–1939 II. k. 205–266. FN 1935–1939. I. k. 409.

a módosítást a tagok azonnal elfogadták, a részletesnél is egyetlen törvényhozó tett kiegészítést.<sup>473</sup> Szervezeti értelemben tehát a felsőház hasonló alapokra épült, mint a képviselőház, de előbbi leegyszerűsítettebb és kevésbé szabályozott módon működött.

A bizottságoknak elvileg itt is ugyanazok a típusai léteztek, melyek közül a különleges és a szakbizottságok emelkedtek ki. A megalakuláskor, 1927-ben 4 különleges, a Ház működéséhez kapcsolódó és 8 szakbizottság létezett, amit 1936-ban átalakítottak, melynek részeként megnövelték az utóbbiak számát és tagolását a képviselőházéhoz igazították. Így a továbbiakban 5 különleges és 11 szakbizottság működött.<sup>474</sup> A bizottságok tagjait a plénum választotta meg, s a megbízatás a gazdasági és a mentelmi esetében az egész ciklusra, a többinél egy ülőszakra szólt. Létszámuk megállapítása a házelnök diszkrecionális jogai közé tartozott, az pedig, hogy ki melyikbe kerül, döntően az előzetes informális egyeztetéseken dőlt el. Általában két fő elv érvényesült a bizottsági helyek elosztásánál. Egyrészt a szakmai tudás és tájékozottság, így nem meglepő, hogy jogászokat, bírót többnyire az igazságügyi vagy a közigazgatási, volt diplomatákat a külügyi, vállalatigazgatókat, gazdasági szakembereket a pénzügyi bizottságokba helyeztek el. Az egyházi emberek – érdekeltségüknek fogva – különös érdeklődést tanúsítottak a közoktatásügyi bizottság iránt, ennek megfelelően ott a tagok 40%-a közülük került ki, de hasonló összefüggés állt fenn a földművelésügyi bizottság és a földbirtokosok között is. Másrészt fontos szempontnak bizonyult a tagok társadalmi-közéleti súlya, valamint az, hogy milyen intézményi érdekcsoportokat képviseltek, melynek következtében a befolyásosabb tagoknak jutottak a fontosabb helyek és esetükben nem volt ritka a pozícióhalmaz sem. Általában véve külügyi és a pénzügyi bizonyult a legvonzóbbnak, a legnagyobb presztízsűnek, így ez a két bizottság foglalta magában, úgymond, a testület krémjét. Jellemző módon Serédi Jusztinián esztergomi érsek rendre 4-5 bizottságba lett beválasztva, de a külügyi és a pénzügyi közöttük volt. Bethlen István elismertségét jól mutatja, hogy amikor 1939-ben felsőházi tag lett négy bizottságnak is tagja lett, köztük a külügyinek és a pénzügyinek.<sup>475</sup>

A bizottsági elnökök hasonló szempontok alapján kerültek kiválasztásra, többnyire úgy, hogy a szakmaiság kritériuma, ha csak reprezentatív módon is, de érvényesüljön. Ennek megfelelően a közigazgatási bizottság élén sokáig a Kúria elnöke, Juhász Andor állt, a közigazgatási bizottságán a neves szakértőnek számító Némethy Károly, a pénzügyi vezetői pedig gyakran a Magyar Nemzeti Bank elnökei – Popovics Sándor, Baranyai Lipót – voltak. 1927-ben csupán egy, 1936-ban pedig kettőnél nem érvényesültek a fenti kritériumok.<sup>476</sup>

<sup>473</sup> FN 1935–1939. I. k. 401–409. FN 1939–1944. I. k. 54–55.

<sup>474</sup> A felsőház házszabályai. Budapest, 1936. Athenaeum Irodalmi és Nyomdaipari RT. (továbbiakban: Felsőházi házszabályok, 1936.) 31–32.

<sup>475</sup> FN 1939–1944. I. k. 14–15.

<sup>476</sup> Az egyetlen bizottság, melynél ez a probléma tartósan fennállt, a népjóléti és munkaügyi, majd a társadalompolitikai volt, melynek elnöki posztját 1927-ben gr. Széchenyi Emil kapta meg.

# ÖLTÖZKÖDÉSI KODEX

AZ ORSZÁGGYÜLÉS MINDKÉT HÁZÁNAK ÜNNEPÉLYES MEGNYITÁSÁRA

KÖDI MANGOLD BÉLA KOLOS

## FELSOHÁZ:

1. Dismagyar
2. Redingot-öltöny

Kétszoros kabát fekete fénytelen szövetből. Mellény ugyanolyan szövetből, mint a kabát, fehér póló betéttel vagy anélkül. Egyszoros fehér pikémellény is korrekci. Fekete alapon fehérrel sávosított karnagynadrág. Fehér Lános-betétű székendő a kabát felső oldalán. Keményített mellő, fehér ing és keményített kékű. Zárt álló vagy szarvas gallér. Fekete alapon apró, fehér mintás vagy sávos „Echarpe”-tűvel, vagy ugyanolyan színű és mintás vagy sávos hosszú nyakkendő. Sárga vagy világosszürke sevrőkeszttyű. Gombos lakk- vagy sevrőcipő. Fekete harisnya. Cilinder, vagy fekete keménykalap. Fekete vagy sötétszürke felöltő vagy városi bunda.

## KÉPVISELOHÁZ:

1. Zsaket-öltöny
2. Fekete zakó-öltöny

Egyszoros kabát fénytelen fekete szövetből. Egy vagy kétszoros mellény, ugyanolyan szövetből, mint a kabát, vagy világosszürke. Fekete vagy sötétszürke alapú sávos nadrág. Fehér batizsaszékendő a kabát felső oldalán. Keményített mellő, fehér ing és kékű. Szarvas gallér. Fekete alapon apró fehér mintás, vagy sávos Echarpe-tűvel, vagy ugyanolyan színű és mintás hosszú nyakkendő. Sárga vagy világosszürke sevrőkeszttyű. Gombos lakk- vagy sevrőcipő. Fekete harisnya. Cilinder, vagy fekete keménykalap. Fekete vagy sötétszürke felöltő vagy városi bunda.

Egy vagy kétszoros fekete kabát fénytelen szövetből. Egyszoros kabátos kétszoros, kétszoros kabátos, egyszoros mellény olyan szövetből, mint a kabát. Világosszürke alapon sávosított sevirat nadrág. Fehér sevirat székendő a kabát felső oldalán. Keményített mellő, fehér ing és kékű. Szarvas gallér. Fekete alapon apró fehér mintás, vagy sávos Echarpe-tűvel, vagy ugyanolyan színű és mintás hosszú nyakkendő. Sárga vagy világosszürke sevrőkeszttyű. Gombos lakk- vagy sevrőcipő. Fekete harisnya. Cilinder, vagy fekete keménykalap. Fekete vagy sötétszürke felöltő vagy városi bunda.

Öltözködési kódex, 1920-as évek

A bizottságok saját kebelükben elnököt és jegyzőt, illetve 1936-tól előadót választottak. Az ülések megtartását, lebonyolítását illetően eredetileg nagy mozgásszabadság érvényesült, amit 1936-ban úgy orvosoltak, hogy a meglévő gyakorlatot emelték jogszabályi szintre.<sup>477</sup> Eszerint a bizottságok minden esetben csak három nap eltelte után vehették elő az előzetesen hozzájuk utalt ügyeket és a plénum is három nap közbevetésével tárgyalhatta meg a jelentésüket, melynek határidejére vonatkozóan nem voltak korlátozások. Amennyiben azonban plénum – akár a bizottság javaslatára – megszavazta a sürgősségi tárgyalást, akkor nem kellett a háromnapos várakozási időt betartani. Általában véve az elnök felelt a tanácskozási rend biztosításáért, de nem volt nehéz dolga, hiszen feltehetően kevés előírás betartatásáról kellett gondoskodnia. A legfontosabbnak talán az tekinthető, miszerint a határozatképességhez a tagok egyetemesnek kellett jelen lennie.<sup>478</sup>

Bizonyos vonatkozásban az országgyűlés egységes egészet alkotott. Az államfő általi megnyitás, berekesztés, az ülésszakok lezárása a felsőházra is érvényes volt, jóllehet – amint arról már szó esett – utóbbinál a választások nem kötődtek a cik-

lusokhoz. Az ülések megtartására nézve a házszabályok rendkívül nagy rugalmasságot biztosítottak az intézmény, illetve annak vezetése számára. A gyakoriságra nézve semmilyen előírás nem volt, pontosabban a következő ülés időpontjának kijelölése az elnök diszkrecionális jogosítványai közé tartozott, annyi kötelezettséggel, hogy arról minden érintettet előzetesen értesítenie kell. Ez 1936-tól annyiban módosult, hogy a tagok – legalább 5 fős támogatás esetén – maguk is kezdeményezhették rendkívüli ülés összehívását,<sup>479</sup> ilyenre azonban ténylegesen soha nem került sor. 1927-re már a képviselőházat sem a gyakori tanácskozás jellemezte, ami a felsőházra fokozott mértékben volt érvényes. A házelnökök – személytől függetlenül – viszonylag ritkán hívták össze a testületet, amely ellen a törvényhozók sem tiltakoztak. Így a második kamara munkáját – a hosszú nyári szünet mellett – gyakori megszakítások jellemezték, olyannyira, hogy az intézmény csak kivételes esetekben – például költségvetések tárgyalásakor – ülésezett legalább három egymást követő napon. A mondottakból az is következett, hogy a felsőház esetében az üléssnapolás fogalma csak államfői döntés kapcsán létezett. Jellemző módon 1927-ben a negyedik ülésre február 10-én került sor, majd a házelnök a következőt csak március 21-re hívta össze, arra hivatkozva, hogy időt kell hagyni a képviselőháznak, hogy onnan átkerülhessenek a tárgyalni való ügyek. A viszonylag legtöbb ülésre az első időszakban került sor, de a felsőház működését a korszak folyamán végig alacsony intenzitás jellemezte.

Ülések és ciklusok

Ciklusok	Ülések száma	Ülések havi gyakorisága
1927–31	54	1,9
1931–35	45	1,58
1935–39	50	1,78
1939–44	58	1,67

Az ülésidőre nézve is hasonló rugalmasság érvényesült. Wlassics Gyula házelnöknek 1927-ben csak a hetedik ülésen jutott eszébe a kérdést tisztázni, majd azt a javaslatot tette, hogy a Ház munkája mindig 10 órakor kezdődjön és 14-kor érjen véget, de rugalmas befejezéssel.<sup>480</sup> Utóbbi azt jelentette, hogy a zárás ideje kevéssel meghosszabbítható, ha pedig szükségesnek tűnik, akkor minden különösebb procedura nélkül

<sup>477</sup> Felsőházi házszabályok, 1936. 36.

<sup>478</sup> Uo. 39.

<sup>479</sup> Uo. 71.

<sup>480</sup> FN 1927–1931. I. k. 93.



Szavazás a felsőházi teremben, 1940-es évek eleje

napi két üléssel fel lehet gyorsítani a tárgyalás menetét. A továbbiakban a Wlassics által bevezetett metódus maradt érvényben és láthatóan senki nem igényelt ennél pontosabb eljárási rendet. A hosszabbítás egyébként, ha nem is rendszeresen, de élő gyakorlatot jelentett, ami általában egy napra két négyórás ülést foglalt magában. Így 1927. június 28-án a testület 10 órakor kezdte meg a költségvetés tárgyalását, amit – szokatlan módon – 19 óra 50 perckor fejezett be.

Az üléseken való megjelenés elvileg kötelező volt, a távollétet előzetesen jelezni kellett, majd 1936-ban némileg pontosították a szabadságkérelmek elbírálásán, de a lényeg nem változott. Az igazolatlan hiányzókkal szemben továbbra sem lehetett semmilyen szankciót foganatosítani, a tanácskozásképeség fogalma pedig nem létezett a felsőház esetében. Alapvetően a törvényhozók belátásán és kötelességtudatán múlt, hogy milyen buzgalommal látogatják az üléseket, s bár a korabeli sajtó részéről a második kamara kevés bírálatot kapott, nincs okunk feltételezni, hogy a tagok sokkal szorgalmasabbak lettek volna képviselőknél. Határozathozatalnál annyi szigorítás érvényesült, hogy legalább 50 fő jelenlétét írták elő, melynek hiánya esetén az elnök végső esetben elrendelhetette az ülés átmeneti felfüggesztését is.<sup>481</sup> Szankciók azonban itt sem voltak, a tagok nem kérhették előzetesen ennek megállapítását, a házelnökök elnéző gyakorlatot követtek, így

<sup>481</sup> Felsőházi házszabályok, 1936. 47.

a probléma csak akkor kerülhetett a felszínre, ha szavazatszámítását kellett elrendelni. Tanulságos történet volt erre Verebély Jenőnek a tagsági jogáról, illetve annak megszüntetéséről szóló – már említett – ügye. A voksoláskor a jelenlévők 29:26 arányban a megszüntetés mellett foglaltak állást, mire a kisebbségben maradók a határozatképesség hiányát emlegették. Az elnök azonban ügyesen kivágta magát azzal, hogy vele, aki nem szavazott, már megvan a szükséges minimális létszám.<sup>482</sup> Ilyen körülmények között nem meglepő, hogy határozatképtelenség miatt soha nem kellett felfüggesztést elrendelni.

Az üléseket minden esetben az elnöki előterjesztések, illetve jelentések nyitották meg, amit esetenként a napirend előtti felszólalások, valamint az önálló indítványok, bejelentések követtek, majd a napirend szerinti tárgyalás. A jegyzőkönyv hitelesítésére általában még aznap, az ülés végén került sor. A következő ülés napirendjének és ezen keresztül a testület elé kerülő ügyek sorrendjének a meghatározása ugyancsak a házelnök jogosítványai közé tartozott, s a kérvények, interpellációk tárgyalásának nem volt külön meghatározott ideje.

A testület munkájának döntő részét a törvényjavaslatok és költségvetések tárgyalása jelentette, s mindkettő esetében csupán csekély korlátozások léteztek. A törvényjavaslatok tárgyalási rendje eredetileg a hagyományos metódusra épült,<sup>483</sup> melyen az 1936. évi házszabály-módosítás sem változtatott. Az, hogy a különleges tárgyalási rendet a második kamarában is bevezessék, érdemben soha nem merült fel. A kellő tájékozódás biztosítása végett viszont a bizottság leghamarabb csak a benyújtás után három nappal kezdhette meg a munkáját és szintén legalább három napot kellett hagyni a bizottsági jelentés benyújtása és a plénumon történő tárgyalás között.

Kezdetől fogva létezett viszont a – bármely tárgynál kérhető – sürgősségi eljárás, ami azt jelentette, hogy a tagok egyike, 1936-tól pedig az elnök, illetve valamely bizottság javaslatára lehetett ilyen kezdeményezni.<sup>484</sup> Amennyiben azt a jelen lévő törvényhozók kétharmad része támogatta, életbe lépett, s ilyenkor az eljárási rend egyes elemeit nem kellett betartani.<sup>485</sup> 1939-ben további szigorításra került sor, aminek fő indokát a képviselőházi szabályozással való összhang megteremtése jelentette. A továbbiakban a kormány bármely tagja kérhette egyes javaslatok rendkívüli sürgősségi tárgyalását. Ennek megszavazása után az adott javaslatról egy ülésen kellett dönteni, adott esetben a bizottsági jelentés mellőzésével. A tárgyalási rend felgyorsítása érdekében ilyenkor az általános vitára maximum 8, a részletesre 4 óra juthat, a felszólalóknál az előbbinél legfeljebb 30 perc, a részletesnél pedig 15 perc. Így a felsőházban

<sup>482</sup> FN 1935–1939. I. k. 263.

<sup>483</sup> A benyújtás után a bizottsági tárgyalás következett, majd annak jelentését az esetleges módosításokkal együtt a plénium elé terjesztették. Utóbbi először általánosságban majd részleteiben is letárgyalta és szavazott róla.

<sup>484</sup> Felsőházi házszabályok, 1936. 52–53.

<sup>485</sup> A sürgősségi indítványban pontosan meg kellett jelölni, hogy a tárgyalási rendre vonatkozó előírások melyik részét kívánják mellőzni.

csak ebben az esetben lehetett a vitabezárás és a beszédidő-korlátozás eszközét alkalmazni.<sup>486</sup> Egyébként a törvényjavaslatok tárgyalásánál a szónok felé csupán néhány általános előírás – tárgytól való eltérés tiltása, egy vitában egyszeri felszólalási jog stb. – érvényesült. Elvileg tehát minden lehetőség adott volt, hogy a felsőházi tanácskozások és persze a beszédek időben vontatottak, elnyújtottak legyenek, a gyakorlat azonban éppen az ellenkezőjét mutatta. Sőt, az összefüggés fordítva élt, vagyis a második kamara házszabályai éppen azért voltak mindig annyira liberálisak, mivel nem kellett tartani a tárgyalás elhúzódtásától.

*Törvényjavaslatok tárgyalása a képviselőházban és a felsőházban*<sup>487</sup>

Tárgy	Ülések száma	Tárgyalás ideje	Általános vitában felszólalók száma	Ülések száma	Tárgyalás ideje	Általános vitában felszólalók száma
1930:XVII. tc. (Budapest közigazgatásáról)	340–381.	1929. dec. 13. – 1930. ápr. 11. <sup>8</sup>	36	75–77.	1930. máj. 12. – máj. 14.	8
1934:XII. tc. (Budapest közigazgatásáról)	241–254.	1934. febr. 21. – márc. 21.	36	53–55.	1934. ápr. 12. – ápr. 19.	15
1936:XVII. tc. (A telepítésről)	107–118.	1936. márc. 13. – ápr. 1.	57	23–26.	1936. máj. 6–9.	16
1939:IV. tc. (Zsidóság korlátozásáról)	372–388.	1939. febr. 24. – márc. 27.	36	85–87.	1939. ápr. 15–18.	16
1941:XV. tc. (A házassági jogról)	204–208.	1941. jún. 30. – júl. 8.	18	49.	1941. júl. 18.	9

<sup>486</sup> A felsőház házszabályai, Budapest, 1939. Athenaeum Irodalmi és Nyomdaipari RT (továbbiakban: Felsőházi házszabályok, 1939.) 53–56.

<sup>487</sup> Az adatsor első fele a képviselőházra, második fele a felsőházra vonatkozik.

Ha a korszak folyamán megnézzük, hogy egyes, fontosabb törvényjavaslatok tárgyalása hogyan zajlott a két Házban, akkor a tendencia elég egyértelműen megállapítható. Azon túl, hogy a képviselőházi tanácskozások is – a házszabály-szigorítások részben erre törekedtek – lerövidültek, jól látható, hogy a második kamara minden javaslattal hamarabb és jóval kevesebb felszólaló mellett végzett. Ráadásul itt olyan kérdésekről volt szó, melyek élénken foglalkoztatták a felsőházi törvényhozókat, miközben a kisebb fajsúlyú javaslatokkal a felsőház kifejezetten gyorsan tudott végezni. Az a veszély tehát soha nem fenyegetett, hogy a testület fölöslegesen lelassítja a törvényhozás munkáját. A tárgyalási módszert tovább gyorsította, hogy a tagok – az első időszakot kivéve – csak elvétve álltak elő a plénumon módosításokkal, az ilyen kezdeményezéseknek egyre inkább az illetékes szakszervezet lett a fő színtere. Hasonló célt szolgált, hogy időnként bizottsági előadó sem volt, s az általános vita – miután a jegyző felolvasta a bizottsági jelentés – azonnal megkezdődhetett.

A felsőházi törvény előírta, hogy a költségvetést, mindig a képviselőházban kell benyújtani és azon a felsőház nem változtathat, csak egészében elvetheti vagy elfogadhatja.<sup>488</sup> A szűkre szabott mozgásteret kettős következménnyel járt. Mindenekelőtt a tárgyalási rend jóval egyszerűbben zajlott, miután a második kamarában nem a szélesebb értelemben vett költségvetésről, hanem csak appropriációs javaslatról tárgyaltak. Továbbá a fenti korlátozás azt jelentette, hogy a felszólalók inkább csak elvi jellegű nyilatkozatot tehettek, vagy – kihasználva a lehetőséget – előhozhattak különféle tárgyakat, kritizálhatták valamelyik minisztériumot, de érdemi tétje a felszólalásuknak alig volt. Így 1928 júniusában többen – köztük tekintélyes agrárius politikusok, mint Somssich László vagy Széchenyi Aladár – bíralták Klebelsberg Kuno programját, főleg a felsőfokú oktatásra, a tudományos kutatásra és külföldi magyar intézetekre vonatkozó részeket.<sup>489</sup> A miniszter azonban erőfölénye tudatában könnyedén visszautasította a bírálatokat. A fentiek következtében a költségvetésekről folyó tanácskozások is jóval gyorsabban és izgalommentesebben zajlottak le a második kamarában, mint a képviselőházban. A kormányzat tudatosan számolt ezzel, és a vonatkozó javaslat gyakran szinte az utolsó pillanatban jutott el a felsőházhoz. 1929-ben például június 21-én kezdődött meg a költségvetés vitája, s a felsőház nagyfokú rugalmasságára volt szükség ahhoz, hogy ne kerüljön ex-lex állapotba az ország.

A tárgyalat hozzáállás az egyéb törvényhozói tevékenységeknél is érvényesült. A tagok inkább csak az első időszakban és néhány esetben próbálkoztak önálló indítványok beterjesztésével. Napirend előtti felszólalásra ciklusonként 8-10 alkalommal került sor, de az interpellációk terén sem mutatkozott nagyobb aktivitás. Egy-egy ciklus során 6-16 interpelláció előterjesztésére került sor és rendszerint azok sem fejeztek kényes politikai témákat. A képviselőháztól eltérően itt nem voltak olyan

<sup>488</sup> 1926. évi XXII. tc. 30–31. §.

<sup>489</sup> „A kultúrfelelőnyt nem lehet üres gyomrokra és lapos erszényekre felépíteni” – jelentette ki Széchenyi. FN 1927–1931. II. k. 292–296.

tagok, akik intenzív interpellációs tevékenységükkel hívták fel magukra a figyelmet. Ezért aztán nem meglepő, hogy felsőház nem jelentett nagy kihívást a miniszterek kormányzati apparátusa számára, a kérdések és a rájuk adott válaszok nem váltottak ki nagyobb visszhangot. Valószínűleg a korlátozott aktivitással állt összefüggésben, hogy az interpellációs tevékenység terén is viszonylag nagy szabadság érvényesült. A beszédidőre, a beterjesztés módjára vonatkozóan – néhány formai előíráson túl – komolyabb korlátozást a házszabályok nem tartalmaztak, sőt annak elmondásával nem kellett előre kijelölt időpontig – a képviselőház esetében szerdáig – várni.

A házszabályok eredetileg nagyon megengedőek voltak a tagok felé. Bárki, különösebb korlátozás nélkül felszólalhatott szavai helyreigazítása, személyes megtámadtatás, vagy házszabály-értelmezés címén. Az 1936-os módosításkor eltörölték azt a korlátozás, miszerint tilos a beszédet olvasni. Amennyiben a szónok eltért a tárgytól vagy viselkedésével sértette a rendet, az elnök rendreutasíthatta, de az érintett így is jogot kapott arra, hogy mentségét előadja. Másodszori rendreutasítás viszont már – a jegyzőkönyvi rögzítésen túl – szövegvonással járt. Ha viszont ugyanezt a tagok tették meg, akkor az elnök csengőszóval próbálta helyreállítani a rendet, majd név szerinti felszólítás végül – legfeljebb egy óráig terjedő ülésfelfüggesztés következhetett.<sup>490</sup> A fenti előírásokon 1936-ban csak minimális szigorítás következett be. Így rögzítve lett, hogy rendreutasításban részesül mindenki – szónok és közbeszóló egyaránt –, aki a Ház méltóságát, a közérkölcset, a parlamenti illemet sérti, továbbá izgat valamely felekezet vagy társadalmi osztály ellen. Ráadásul ilyenkor már első alkalommal szövegvonással lehetett sújtani az illetőt.<sup>491</sup> A szabályozás első pillantásra is felettebb egyszerűen és lazának tűnik, de többre valóban nem volt szükség. A törvényhozók nem éltek vissza a plénum türelmével és soha nem történt meg, hogy mondvacsinált ürügyekkel akaszszák meg a tárgyalás menetét. Időnként előfordult ugyan vita, de nem fajult el annyira, hogy komolyabb szankciókat igényelt volna, s a túlbeszéléstől sem kellett tartani. A tagok láthatóan vigyáztak arra, hogy ne használjanak sértő kifejezéseket, ezért nem véletlen, hogy szövegvonással járó rendreutasításra soha nem került sor, mint ahogyan az üléseket egyszer sem kellett felfüggeszteni a túl hevessé váló vita miatt.

A második kamara egészében véve egy méltóságteljes, higgadt, a nyílt személyi harcoktól jórészt mentes testület képét mutatta a közvélemény felé. Az ülések hangulatát személyesen is megtapasztaló Harrer Ferenc szerint: „A szónokot nemcsak türelemmel, hanem jóindulattal, sőt valóságos, vagy legalábbis mutatott érdeklődéssel hallgatják”. Az erősebb érzelmnyilvánítás nem jellemző, de „a beszéd végén mindig elismeréssel adóznak, a földmívesek küldöttjeinek különös melegséggel [...] a naplóban alig találunk beszédet, melynek végén ne volna ott az »élénk helyeslés« és

<sup>490</sup> Főrendiházi házszabályok, 1893. 197–198.

<sup>491</sup> Felsőházi házszabályok, 1936. 73–75.



Károlyi Gyula miniszterelnök a Ház éttermében, 1931-1932 körül

többször a »taps« is” – tette hozzá Harrer.<sup>492</sup> Az intézmény hagyományos értékrendje, tekintélyelvűsége abban is megmutatkozott, hogy a képviselőházban megszokott tegeződés – Harrert idézve – „itt csak az egy osztálybeliek között dívik”. Keményebb megfogalmazásra, durvább, provokatív jellegű fellépésre csak elvétve került sor és azok is inkább egyéni-habitusbeli sajátosságokra voltak visszavezethetőek. Egy alkalommal Teleki Pál, miközben a beszédét mondta, teljesen a hallgatóság felé fordult, mire Wlassics házelnök odaküldte az egyik jegyzőt a következő üzenettel: „mondjátok meg neki, hogy a »fene egye meg« ne fordítson hátat a Ház elnökének, mert ez a parlamenti illemmel nem egyeztethető össze”.<sup>493</sup> A közélet több területén is aktív Hadik János pedig nemcsak nagy munkabírásról, hanem nyers és goromba modoráról is híres volt. Az intézményből hiányzott az a képviselőházban megszokott jelenség, miszerint egyesek példátlanul nagy agilitásukkal emelkednek ki társaik közül. A kevesebb ülésezés nyilván csak úgy működhetett, ha a felsőházi törvényhozókban általában véve nem buzgott különösebben a szereplési vágy. Felsőházi körökben a passzívabb magatartást nem tekintették elítélendő tulajdonságnak. Ezzel összefüggésben – Harrer szerint – „érdekes, vagy éppen politikailag jelentőséges folyosói élet nem fejlődhetett ki. A bejárati nagy folyosón ugyan összeverődik kisebb-nagyobb társaság, túlnyomórészt nagy- és középbirtokosokból [...] akik azonban kivétel nél-

<sup>492</sup> Harrer: *Egy polgár ...* I. m. 233.

<sup>493</sup> Bethlen Pál: Nemzetgyűléstől kétkamarás országgyűlésig. Tiszáninneni Református Egyházkerület Nagykönyvtára, analekta, 3417. 353.



Horthy Miklós megnyitja a nemzetgyűlést 1922. június 20-án (Pesti Hírlap, 1927)

kül gazdasági és vadászati témákat tárgyalnak”. Majd hozzátette, hogy a korán ebédelő „öreges” hazaszállingóznak, a vidékiek vonatjukat igyekeznek elérni, az arisztokraták egy csoportja pedig Károlyi Gyula vezetésével „a büffébe vonul sörözni”.<sup>494</sup>

A pártpolitikai kérdésektől való tartózkodás, a visszafogottabb stílus kettős következménnyel járt. Egyrészt a beszédekben inkább a különféle szakmai és egyéni szempontok érvényesültek, s megszokott dolognak számított, ha valaki kizárólag a saját szakmai területét érintő kérdéseknél volt aktív. Jellemző módon Tomcsányi Móric, a neves közjogász csak akkor szólalt fel, ha alkotmányjogi kérdések voltak terítéken, míg a kisgazda S. Bálint György a paraszti érdekek szószólójaként szerepelt előszerepelt. A felszólalók így a beszédjükben elhangzó esetleges bírálatokat polemizáló, csipkelődő vagy humoros elemekkel próbálták színesíteni. Másrészt azonban a nyílt küzdelmek ilyen mértékű kikapcsolásának, a frissesség vagy – sajtószempontból nézve – a szenzáció hiányának köszönhetően a második kamara tevékenysége idővel elszürkült és a közvélemény szemében némileg színtelen intézménnyé vált, s leginkább csak akkor került a figyelem középpontjába, ha a kormánypolitika felé kritikusabb nyilatkozatok hangzottak el.

A felsőházat ugyanolyan tisztikar irányította, mint a képviselőházat, azzal a különbséggel, hogy utóbbi lényegesen kisebb kihívást jelentett az érintettek számára. A jegyzők, a háznagy és az alelnökök itt is a már tárgyal, segítői feladatokat látták el, de betöltésük és a megválasztottak tevékenysége kevésbé volt kritika tárgya. A pozíciók elosztásánál csupán némi arányossági szempontra kellett figyelni, pártpolitikai háttér vagy alkudozás nélkül. Ha valaki bevált, jó eséllyel hosszú ideig megtarthatta a posztját. Bethlen Pál 1927-ben viszonylag fiatalon – negyvenévesen – lett jegyzőnek megválasztva és az is maradt a korszak végéig.

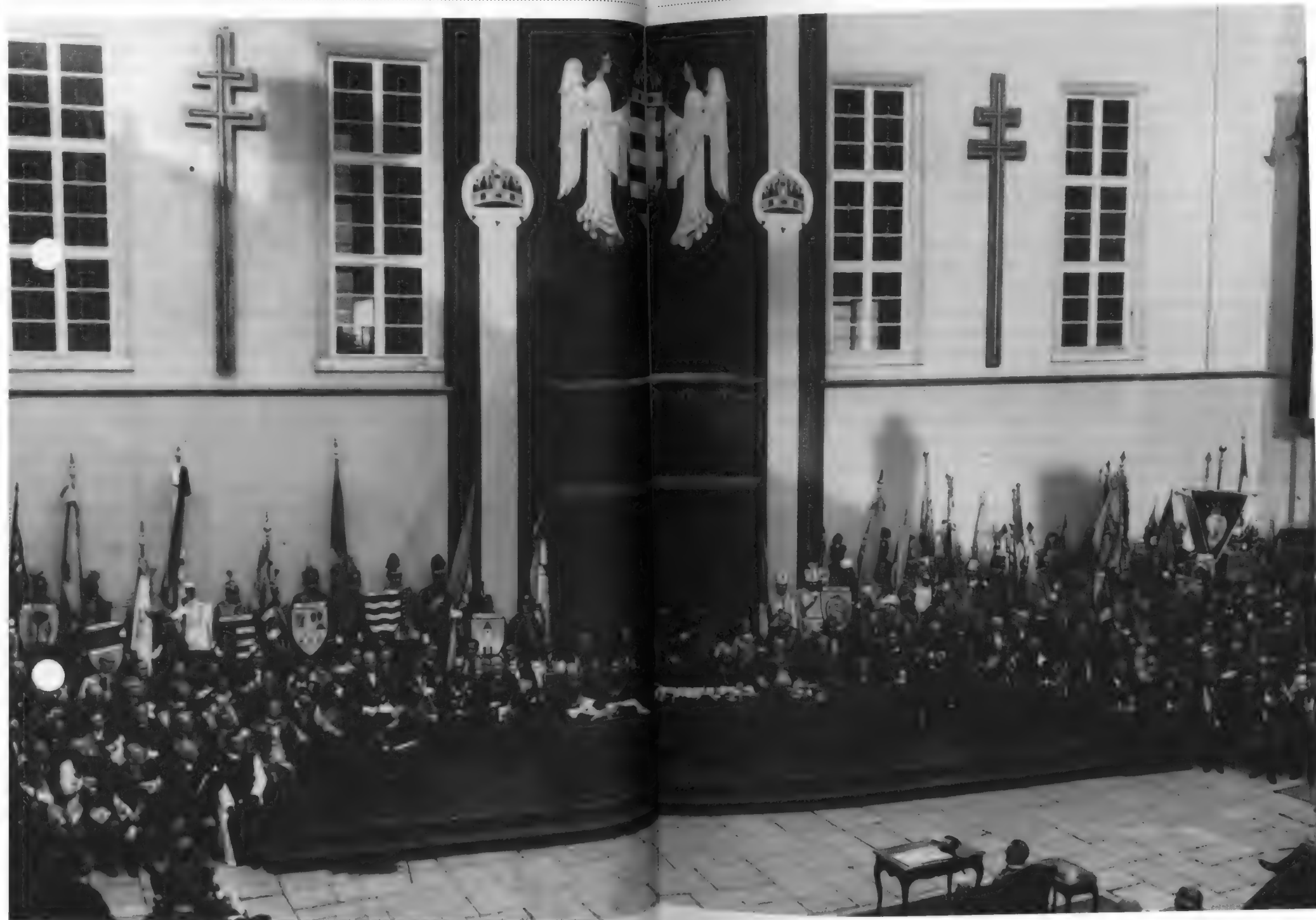
A felsőház vezetőjének értelemszerűen a házelnök számított, tekintve, hogy ki felé ő képviselte az intézményt, irányította az adminisztrációt, vezette az üléseket és általában véve gondoskodott arról, hogy az intézmény szabályszerűen működjön. Kiemelkedő politikai súlyát azonban egyéb tényezők tovább erősítették. Mindenekelőtt ő irányította a bizottsági helyek betöltésével kapcsolatos előkészítő tárgyalásokat, határozta meg az ülések napirendjét és azok időpontját, tehát általában véve a második kamara munkáját. Ugyanakkor a képviselőházéhoz képest kevesebb jogi előírás, a nyugodtabb lefolyású ülések következtében a felsőház vezetése kevésbé volt megterhelő feladat, az illetőnek nem kellett politikai támadások keresztüztüében végeznie a munkáját. 1927-ben Wlassics Gyulának nem volt vetélytársa. A Közigazgatási Bíróság elnökeként konzervatív körökben nagy tekintélynek örvendett, régi vágású politikusnak számított és tudással is bírt a témában, lévén, hogy ő volt a főrendiház utolsó elnöke. A korábbi években több ízben is tanújelét adta a Bethlen-kormányt támogató magatartásának, így lojalitása nem lehetett kérdéses. A továbbiakban az a gyakorlat érvényesült, hogy az elnöki posztot valamelyik alelnök kapta meg, aki posztja révén már

<sup>494</sup> Harrer: Egy polgár... I. m. 232–234.

rendelkezett jártassággal az elvégzendő feladatok kapcsán, továbbá bizonyos ismertséggel és tekintéllyel a tagok felé és bírta a kormánykörök támogatását is. Wlassics halálát követően, 1935-ben Széchenyi Bertalan vette át a helyét, majd az ő elhunytá után, 1943-ban – a már jelentős karriert maga mögött tudó – Perényi Zsigmond lett az elnök, egészen 1944 novemberéig. (Mellesleg utóbbi két személy alelnökből lett házelnök.) A névsor jól mutatja, hogy a felsőház vezetése folyamatosan a konzervatív táborhoz tartozó, sőt bizonyos fokig kifejezetten bethlenista politikusokból került ki.

Természetesen az, hogy a második kamara működése többnyire nyugodt mederben, különösebb konfliktusok nélkül zajlott, s a tagok soha nem feszegették a liberális házszabályok által behatárolt működési keretek korlátait, nem tekinthető véletlennek. A legkézenfekvőbb magyarázatnak a testület politikai jellege tűnik, az a tény, hogy a tagok magatartását nem a kritikai alapállás határozta meg: nem törekedtek arra, hogy minden eszközt igénybe véve támadják a mindenkori kormánypolitikát. Nem vitatva a lojalitás mérséklő hatását, jelen esetben azonban sokkal többről volt szó. Mindenekelőtt a hagyományos pártpolitikai háttér hiánya miatt a törvényhozók részéről nem volt semmilyen késztetés egy vehemensebb stílus irányába, s nem kellett a választók vagy párthívek támogatásáért küzdeni. Az alacsony fokú szervezettség viszont azzal járt, hogy egy egyszerű felsőházi tag nem lehetett biztos abban, vajon javaslata bírni fogja-e a többség támogatását, vagy eleve kudarcra ítéltetett. Patay Tibor földbirtokos, Pest vármegye küldötte egy ízben azzal akart előállni, hogy a tisztviselők díjazás nélkül lássák el feladatukat, Wlassics házelnök azonban könnyen le tudta állítani az egyéni kezdeményezést.<sup>495</sup> A jól megválasztott, aktívabb szereplés persze elismerést hozott az illetőnek, de a tagok magatartását többnyire nem ez határozta meg. Többségük társadalmi helyzetét, pozícióját a felsőházi tagság inkább csak megerősítette, de nem határozta meg, s az ülések végeztével rendszerint mindenki sietett egyéb-ügyes bajos dolgait intézni. Végül a szocializáció is hatott: a törvényhozók általában idős, megfontolt emberekből álltak, akik sokféle egyéb társadalmi pozíciójukból fakadó feladataik ellátásából következően inkább a visszafogott, a konfliktusokat informális egyeztetések és tárgyalások útján rendező politizálási stílust hozták magukkal az intézménybe.

<sup>495</sup> „Tibor! Te meg vagy bolondulva? Mi jutott eszedbe, hogy ilyen indítványokkal hozakodol elő?” – állítólag ezekkel a szavakkal torkolta le a házelnök Patayt. Bethlen: *Kétkamarás...* I. m. 366.



A Szent István-émlékév alkalmából Székesfehérváron megtartott országgyűlés, 1938

## II. 10.

### [296] • A KÉT HÁZ VISZONYA

Az országgyűlés két háza kezdettől fogva és a parlamenti gyakorlatnak megfelelően, önállóan tevékenykedett, tanácskozási rendjét, házszabályát mindenki maga állapíthatta, vezetőségét maga választhatta meg.<sup>496</sup> Egymással lényegében üzenetváltások útján érintkeztek, melynek módját a képviselőház 1928. évi házszabályai pontosították. Eszerint a házelnökök a határozatokat átirat kíséretében közölték egymással, s az üzenetet az érintett házelnöknek haladéktalanul – legfeljebb a következő ülésen – be kellett jelentenie és mutatnia a plénium előtt. Ha az üzenet törvényjavaslatra vonatkozott, akkor annak indoklásáról és a vele foglalkozó bizottsági jelentésről is tájékoztatást kellett adni.<sup>497</sup>

Alkalmanként – az országgyűlések ünnepélyes megnyitóján kívül – olyan esetek is előfordultak, amikor a két Ház együttes üléseket tartott, ezek azonban rendkívüli és meglehetősen ritka események voltak. Rendszeresen együttes üléseken került sor a koronaörök megválasztására.<sup>498</sup> Ilyenkor az országgyűlés kupolacsarnokában megtartott közös ülésen az egyik házelnök ismertette a kormányzó jelöltjeit a koronaöri tisztségre. A honatyák közfelkiáltással választották meg az első helyen jelölt személyt, a döntést a kormányzó rögtön meg is erősítette, majd az illető az országgyűlés és az államfő jelenlétében letette esküjét. Az egész procedúra egy látványos, sőt ünnepi

<sup>496</sup> 1926:XXII. tc. 33. és 40. § A képviselőház a nemzetgyűlés házszabályait vette át, majd azokat később két ízben – 1928-ban és 1939-ben – átformálta. A felsőház – a törvényben előírtaknak megfelelően – átmenetileg a főrendiház vonatkozó előírásait vette át, és csak jóval később, 1936-ban alkotott új házszabályokat.

<sup>497</sup> Házszabályok, 1928. 144–145.

<sup>498</sup> A Horthy-korszakban az országgyűlés 4 alkalommal tartott közös ülést koronaör választása céljából.

külsőségek között megtartott protokolláris rendezvénynek tekinthető,<sup>499</sup> melynek érdemi tétje nem volt. Az, hogy a kormányzó kit fog első helyen jelölni, az előzetes, informális tárgyalásokon dőlt el, s azután az országgyűlés mindig őt választotta meg koronaörnek. 1938-ban – hosszas előkészületek után – István király halálának 800 éves évfordulójára az országgyűlés két háza egy közös és Székesfehérvárra kihelyezett ülést tartott, melyen az országgyűlés külön törvényt fogadott el István király emlékére. A sort 1942-ben a kormányzóhelyettes megválasztása zárta le. A kormányzóhelyettesi tisztség felállítását követően az országgyűlés 1942. február 19-én, ismét közös ülésen és titkos szavazás helyett közfelkiáltással megválasztotta Horthy Istvánt az államfő helyettesének. Az ülésnek, a választás módjának, a protokolláris színezenen kívül a közvélemény felé ismét csak azt az üzenetet kellett közvetítenie, hogy az ország politikai erői között ebben a fontos közjogi kérdésben konszenzus jött létre. Az együttes üléseken túl inkább csak technikai szempontból volt jelentősége annak a reformnak, amely a képviselőházi házszabályok módosításakor került bevezetésre. Az 1928. évi házszabályok előírták egy felsőházi és képviselőházi tagokból álló bizottság felállítását abból a célból, hogy minden, már letárgyalt törvényjavaslatot átnézzen, azt vizsgálva, hogy a törvényjavaslat szövege megfelel-e a két Ház által korábban elfogadott megállapodásoknak.<sup>500</sup>

A két intézmény közötti viszonyt döntően az határozta meg, hogy a törvényjavaslatok tárgyalására nézve, milyen tárgyalási rend és döntési kompetencia érvényesült. Bár a felsőházi szülő javaslat eredeti változata még a teljes egyenjogúságot rögzítette, a törvénybe végül az került bele, hogy mindegyik Ház hat hónapon belül maga dönt a másik által elfogadott módosításokról. Elutasító vélemény esetén az illetékes bizottságok megkísérlik a felmerült ellentétek kiegyenlítését. Ha ez nem sikerül és mindegyik testület ragaszkodik az eredeti véleményhez, akkor az eljárást megismétlik, de az újabb kudarc után a képviselőház már a felsőház hozzájárulása nélkül is az államfő elé terjesztheti a kérdéses javaslatot. A második kamara tehát kétszeri, halasztó erejű vétőjoggal bírt és nem volt egyenrangú a másik intézménnyel. Hátrányát fokozta, hogy az esedékes költségvetést mindig a képviselőházban kellett beterjeszteni, azon a felsőház nem változtathatott, csak elutasíthatta vagy elfogadhatta, méghozzá egy hónapos határidőn belül.

A nemzetgyűlési képviselők annak idején többek között arra hivatkozva korlátozták a felsőház jogkörét, hogy egy, a társadalom viszonylag szűk rétegét képvise-

<sup>499</sup> A *Pesti Napló* igen plasztikusan tudósított Széchenyi Emil 1931. május 30-i megválasztásnak körülményeiről: „A felsőház tagjai szinte kivétel nélkül vagyonokat érő díszmagyarban jelentek meg, amelyek közé csak itt-ott vegyült egy-két professzoros, egyszerű aranyláncsal díszített fekete tóga. A püspöki kar bíborköpenyei messziről villogtak a tömegből. A képviselőházi oldalon már több fekete ruha látszott, de itt is szebbnél szebb díszmagyarok foglalták el az első sorokat.” *Pesti Napló*, 1931. május 30. 7.

<sup>500</sup> Képviselőházi házszabályok, 1928. 148–149.



1.



2.

1. kép ♦ Koronáőrök eskütétele az Országház kupolacsarnokában, 1930-as évek  
2. kép ♦ Az 1938-as székesfehérvári ünnepi országgyűlés résztvevői

lő testület ne tudja ráerőszakolni akaratát egy közvetlen választások útján összeülő intézményre. Egyúttal megelőzve azt, hogy ha mindkét Ház ragaszkodik álláspontjához, valamiféle patthelyzetet eredményező súlyos belpolitikai válság alakuljon ki. Az események azonban nem igazolták a nemzetgyűlési képviselők előzetes félelmét. A felsőház a megalakulásától a jogkörbővítéséig eltelt tíz év alatt – 1927 és 1937 között – törvényjavaslatot egészében egyetlen esetben sem vétőzött meg, viszont 14 alkalommal módosításokkal küldte vissza. Ebből 11 esetben a képviselőház elfogadta a második kamara változtatásait, egy alkalommal egyeztető tárgyalásokra volt szükség, két ügy pedig függőben maradt. A felsőház általában véve a közjogi és a gazdasági kérdések iránt mutatott élénkebb érdeklődés így – többek között – kisebb változtatásokat eszközöltek 1929-ben a vidéki törvényhatóságok részleges megreformálását célzó javaslaton.<sup>501</sup> 1931-ben a gazdasági és hitellellet összefüggő kérdések szabályozásáról szóló törvényjavaslatnál ugyancsak önálló akcióval próbálkoztak a felsőházi tagok: bár magán a szövegen nem változtattak, de azt egy olyan határozati javaslatral kiegészítve küldték vissza a másik testületnek, amely egyértelműen rögzítette, hogy a kormánynak adott felhatalmazás kizárólag gazdasági, illetve pénzügyi kérdésekre szólhat.<sup>502</sup>

Különös érdeklődés övezte a Gömbös-kormány agrárpolitikai reformelképzeléseit, így nem meglepő, hogy az 1936-ban tárgyalt telepítési törvényjavaslaton a második kamara ugyancsak bizonyos módosításokat hajtott végre.<sup>503</sup> Ugyanakkor az is látható volt, hogy a felsőház nem kívánja nyíltan és egészében opponálni a reformot.

A két testület közötti legélesebb konfliktusra egy gazdasági ügy kapcsán került sor. A Bethlen-kormány 1930. október 20-án terjesztette a képviselőház elé a villamos energia fejlesztéséről, vezetéséről és szolgáltatásáról szóló javaslatát, amely egyrészt részletekbe menően meg kívánta határozni az energiagazdálkodás törvényes kereteit, másrészt a magántőke bevonásával kívánta előmozdítani az ország további villamosítását. A téma – különösen néhány évvel a bányászati centrálé nagy vihart kiváltó ügye után – közvetlenül is kihatott a lakossági életviszonyokra, így joggal számíthatott a törvényhozók érdeklődésére. Az igazi jelentőségét azonban a parlamenti tárgyalás szokatlan, nem mindennapi eseményei adták.

A képviselőház szaktbizottságai számtalan kisebb-nagyobb módosítással ugyan, de általánosságban elfogadták a javaslatot, és a plénum is hasonlóképpen döntött. A legnagyobb vihart a törvényjavaslat azon része váltotta ki, amely egy Energiagazdál-

<sup>501</sup> KI 1927–1931. XVI. K. 411–459.

<sup>502</sup> FN 1931–1935. I. k. 38.

<sup>503</sup> Ennek részeként kerültek be a javaslat szövegébe a földbirtokosok érdekeit védő változtatások. Így a földművelésügyi minisztériumnak a törvény életben lépésétől számított 3 éven belül közölnie kell a tulajdonosokkal, hogy birtokaikból, melyeket jelöltek ki átengedésre. Ennél tekintettel kellett lenni arra, hogy az átengedés következtében a művelési ágak arányában ne legyen olyan eltolódás, amely akadályozza a gazdálkodás addigi rendjét. KI 1935–1939. V. k. 40–51.

kodási Alap létrehozását írta elő, a villamosításba be nem kapcsolt területek fejlesztése érdekében. Ennek legfőbb pénzügyi háttere a szolgáltatott energia után beszedett, a fogyasztói ár 2%-át kitevő illeték lett volna. A bizottságok több ízben is leszavazták a minisztérium elképzeléseit, köztük a 2%-os illeték tervét. Bud János kereskedelemügyi miniszter részben a bizottsági, majd a plenáris tárgyaláson ellentámadást indított eredeti javaslata védelmében, még hozzá úgy, hogy Görgey László bizottsági előadó is a miniszter álláspontját képviselte.<sup>504</sup> Bár néhány ponton sikerült rábírnai a képviselőket a módosítások visszavonására, a fontosabb kérdésekben – köztük a 2%-os illeték kapcsán – a minisztériumot leszavazták a honatyák.<sup>505</sup> A javaslaton a második kamrában szintén több változtatást hajtottak végre, még hozzá, úgy, hogy az közelebb állt a kormány eredeti álláspontjához, mint a képviselőház által elfogadotthoz. Utóbbi részeként visszahozták a 2%-os illeték bevezetését is, mely ellen a felsőházi honatyák közül egyedül az ismert – liberális múlttal rendelkező, de ekkor már egységes párti – fővárosi ügyvéd, Glückstahl Samu szólalt fel.<sup>506</sup>

A javaslat a szokásos eljárás keretében visszakerült a képviselőház illetékes bizottságaihoz. A bizottságok a második kamara módosításai ellen foglaltak állást, majd a plenáris tárgyalás újabb rendkívüli eseményekhez vezetett. A képviselőház – hosszú szavazási procedúra után – 30:44 arányban leszavazta azt a felsőházi változtatást, miszerint nemcsak a törvényhatóságok, hanem az állam is létesíthet energiatelepet versenytárgyalás nélkül. Még hozzá úgy, hogy a miniszter és a bizottsági előadó a felsőházi változat mellett foglalt állást. Ezek után a képviselők – vérszemet kapva – sorban szavazták le a többi, második kamara által javasolt változtatást is, köztük a 2%-os illetéket.<sup>507</sup> Az ügy szokatlanságát fokozta, hogy a 72. §-nál viszont, amely az áramlopás büntethetőségét kívánta szabályozni, a törvényhozók az utolsó pillanatban megdöntötták magukat: nem a bizottságaik, hanem a felsőház álláspontját fogadták el.<sup>508</sup> A döntések után összeültek a két Ház illetékes bizottságai és megegyezésre jutottak. Kompromisszum jött létre a két oldal között, de úgy, hogy a fontosabb kérdésekben – köztük az illeték ügyében – a második kamara engedett.<sup>509</sup> Az esetnek végül nem lettek komolyabb politikai következményei, talán azért, mert nem volt nagyobb ívű politikai háttere. Azok a fővárosi kötődésű egységes és keresztény párti képviselők, akik – a baloldal mellett – a javaslat egyes pontjai ellen szavaztak,<sup>510</sup> nem kormányt

vagy miniszter kívántak buktatni: inkább csak kifejezésre akarták juttatni, hogy figyelnek választópolgáraikra, és a súlyos gazdasági helyzetben nem kívánnak újabb terheket rakni a fővárosi lakosságra. Ha komolyabb következménye nem is lett az ügynek, a kormány és a felsőház így is érzékelhető presztízsvesztést szenvedett, s az eset megmutatta, hogy alkalmanként a képviselőházi többség képes arra, hogy sikerrel szálljon szembe a felsőházzal és a kormánnyal.<sup>511</sup>

A másik nehéz ügyből jóval kedvezőbbben került ki a második kamara. Már korábban szó volt arról, hogy a Károlyi-kormány 1932-ben a törvényhozói összeférhetlenséget újra kívánta szabályozni, amely mindkét Házban jelentős ellenállással találkozott. A tárgyalási procedúra végén a képviselőház illetékes bizottságai 1933. június 20-i jelentésükben úgy döntöttek, hogy a felsőházi módosítások egy részét, valamint a hozzájuk csatolt határozatot elutasították.<sup>512</sup> A következő lépcsőben a képviselőház plenumának kellett volna állást foglalnia a bizottsági véleményről, ami egyértelműen törvényellenes módon elmaradt, s az ügy egyszerűen ad acta került.

Az esetnek egy további hozadéka lett. A törvényjavaslat bizottsági tárgyalása után a képviselőházi elnök kezdeményezésére a két testület 5-5 tagjából összeállított bizottság módosította az egyeztető eljárások addigi rendjét. Eddig, ha ellentét alakult ki a két Ház között, akkor az egyeztető bizottságok egyik vagy másik vélemény elfogadását javasolhatták. A továbbiakban viszont lehetőség nyílt arra, hogy – az esetleges megegyezés előmozdítása érdekében – a vitás kérdésben új szövegezéssel álljanak elő. Emellett – figyelembe véve, hogy a felsőház bizottságai nagyobb létszámúak voltak, így a közös tárgyalásoknál számbeli többség alakulhatott ki a második kamara javára – kimondták, hogy a két Ház bizottságai mindig azonos létszámmal vehetnek részt az egyeztető tárgyalásokon.<sup>513</sup>

A kétkamarás parlament létrejöttét követő évtizedben a felsőház meglehetősen óvatosan élt hatalmi jogosítványaiával és a két Ház között többnyire jónak mondható együttműködés alakult ki. Azt persze aligha lehetne a második kamarán számon kérni, hogy miért nem küldött vissza költségvetéseket, szavazott le egészében törvényjavaslatokat, hiszen ilyen drasztikus lépésekkel a képviselőház sem élt. A felsőház toleránsnak, vagy visszafogottnak mondható magatartása – azon túl, hogy tagjainak túlnyomó része, ha nem feltétlenül kormánypártinak, inkább kormánytámogatónak tekinthető – jelentős részben a két Ház eltérő helyzetével magyarázható. A második kamara alkotmányjogi-politikai oldalról nézve egyértelmű hátrányban volt. Az új kormányok bemutatkozására, a törvényjavaslatok beterjesztésére először mindig a képviselőházban került sor, amely így elsőbbséget kapott az egyes ügyek megvitatásánál. A javaslatok csak ezután – már többszörös politikai egyeztetésen keresztülmenve –

<sup>504</sup> Különösen az egyébként mérsékeltebb politizálási stílusáról ismert Gaál Gaszton háborgott az előadónak a parlamentáris gyakorlattól eltérő magatartásán. KN 1927–1931. XXXII. k. 36.

<sup>505</sup> KI 1927–1931. XXIII. k. 218. KN 1927–1931. XXXII. k. 91–102. *Pesti Napló*, 1930. november 28. 4.

<sup>506</sup> FN 1927–1931. VI. k. 78–79. KI 1927–1931. XXIV. k. 99–103.

<sup>507</sup> Az immár másodjára leszavazott kereskedelemügyi miniszter – menteni próbálván a menthetőt – az illeték ügyénél már nem is mert egyértelműen állást foglalni.

<sup>508</sup> KI 1927–1931. XIV. k. 135–141. KN XXXV. k. 48–52.

<sup>509</sup> KI 1927–1931. XXIV. k. 604.

<sup>510</sup> Köztük Ugron Gábor, Kozma Jenő, Viczián István, Söpkéz Aladár és mások. *Nemzeti Újság*, 1931. április 23. 8.

<sup>511</sup> A konfliktusból az akció fő szervezője, a keresztény párti Wolff Károly megerősödött tekintéllyel került ki. *Pesti Napló*, 1931. március 5. 7. *Nemzeti Újság*, 1931. április 23. 8.

<sup>512</sup> KI 1931–1935. VII. k. 379–383.

<sup>513</sup> KN 1931–1935. XVII. k. 525. és XIX. k. 344–347.

jutottak el a felsőházhoz, s a kormányzat itt rendszerint reformjai gyors letárgyalását erőltette. A Bethlen-kormány 1930-ban két nap alatt hajszolta át a felsőházon a mezőgazdasági termelők megsegítését célzó, ún. bolett-javaslatát. 1934 elején Keresztes-Fischer belügyminiszter keresztülvitte, hogy a főváros közigazgatását átalakító reformot a felsőházi honatyák – ellenérzéseiket félretéve – változatlan formában fogadják el.<sup>514</sup> Ugyanebbe a vonulatba illeszkedett bele az, hogy az 1931-ben felállított 33-as országos bizottságban, melyet már tárgyaltunk, a képviselőház került előnybe azzal, hogy ők delegálták a tagok kétharmadát.

A második kamara tagjainak egy része kezdettől fogva úgy vélte, hogy szükség van az intézmény politikai súlyának növelésére, a harmincas évek elejétől azonban felerősödtek a felsőház egyenjogúsítását követelő hangok – nem véletlenül. A titkos választójog bevezetése egyre inkább elkerülhetetlennek tűnt, ami aggodalommal töltötte el a konzervatív politikai táborot. A másik aktivitásra serkentő tényező, Gömbös Gyula miniszterelnöki székbe kerülése volt 1932 őszén, tekintve, hogy a felsőházi törvényhozók többsége idegenkedve szemlélte Gömbös kormányfőségét és reformtörekvéseit.

A hón óhajtott cél elérésére többféle elképzelés született felsőházi körökben,<sup>515</sup> de a legnagyobb horderejűnek Simontsits Elemér javaslata bizonyult, aki 1933-ban abszolút vétójogot követelt a második kamarának és nyíltan párhuzamot vont a titkos választójog és a felsőház egyenjogúsítása között.<sup>516</sup> Mindezek következtében a harmincas évek közepére felsőházi körökben egyre többen beszéltek az alkotmányos élet több elemét érintő átalakítás szükségességéről, melyben az egyre inkább elkerülhetetlennek tűnő választójogi reformot a felsőház és a kormányzó jogkörének kibővítésével kell ellensúlyozni. Gömbös eleinte csak két reformot volt hajlandó elfogadni – a kormányzóit, és a választójogot –, de utóbb, egyre súlyosbodó betegségével összefüggésben a felsőház kapcsán engedni kényszerült. Gömbös utóda Darányi Kálmán kormányprogramjába már mindhárom kérdést felvette, sőt ez ügyben – szándékai komolyságát demonstrálандó – 1936 végén pártközi értekezletet hívott össze.

Először – 1937 közepén – a kormányzói jogköréről szóló javaslatot sikerült keresztülvinni, ezt követte ugyanezen év végén a felsőház ügye. Az október 26-án benyújtott törvényjavaslat valóban közel állt a teljes egyenjogúság elvéhez. Az addigi szabályozásból többen meghagyott: a költségvetésen a felsőház továbbra sem módosíthatott, változatlanul egy hónapja volt annak letárgyalására és csak kétszeri halasztó vétójoggal rendelkezhetett a testület. Egyéb javaslatok esetében maradt a hat hónapos határidő, mint ahogyan az is, hogy az esetleges ellentétek kiegyenlítése az illetékes bizottságok útján történik. Ellenben a kétszeri halasztó erejű helyett – a régi főrendiházra hivatkozással – a második kamara megkapta volna az abszolút vétójogot.<sup>517</sup>

<sup>514</sup> Uo. 72.

<sup>515</sup> Uo. 92.

<sup>516</sup> Simontsits Elemér: *A titkos választójog és a felsőház reformja*. Budapest, 1933.

<sup>517</sup> Hasonló, jogkörbővítő változtatások voltak szervezeti téren is.



Darányi Kálmán miniszterelnök felszólalása a felsőház ülésén. 1937. július

A javaslat a képviselőház bizottsági tárgyalásain erős kritikákat váltott ki. A véleményüknek hangot adó ellenzéki politikusok szinte egyöntetűen helyezkedtek szembe a kormány elképzeléseivel,<sup>518</sup> míg az egyenjogúsítás mellett Bethlen István állt ki a leghatározottabban. A korábbi történet most megismétlődött: miután a kormánypárti képviselők egy része is hajlott valamiféle módosítás felé, a kormányzat két ponton engedett. Az abszolút vétójog helyett – több, a bizottságokban helyet foglaló képviselő felvetése alapján –, az a megoldás született, hogy kétszeri sikertelen egyeztetés után a két Ház együttes ülésén, titkos szavazással döntsön a kérdéses ügyekben.<sup>519</sup> A bizottságok elfogadták Rassay azon kezdeményezését is, hogy ez a jogkörbővítés ne azonnal, a törvény kihirdetésével, hanem csak később, az új országgyűlés összeülésétől lépjen hatályba.<sup>520</sup> A módosított javaslat plenáris tárgyalása ezek után simának tűnt. Az új változatra nemcsak Darányi Kálmán miniszterelnök és a korábban teljes egyenjogúsítást követelő Bethlen István bólintott rá, de beleegyezését adta a kiscsapat vezetője, Eckhardt Tibor is. A plénum november végén–december elején tárgyalta le a javaslatot és – a baloldali pártok ellenkezése mellett – elfogadta a bizottság változtatásait.<sup>521</sup> Úgy tűnik a felsőházi törvényhozók maguk is érezték, hogy

<sup>518</sup> Ilyen irányú véleményének adott hangot Rassay Károly a liberális-demokraták, Eckhardt Tibor a Független Kisgazdapárt, valamint Lakatos Gyula az Egyesült Keresztény Párt részéről. *Pesti Napló*, 1937. november 5. és november 9. 1–2. *Nemzeti Újság*, 1937. nov. 5. 2. november 9. 5.

<sup>519</sup> KI 1935–1939. VIII. k. 115–116. Ilyen javaslatot tett a keresztény párti Lakatos Gyula és a kormánypárti Zsitvay Tibor is. *Pesti Napló*, 1937. november 11. 6. *Nemzeti Újság*, 1937. november 9. 5.

<sup>520</sup> A módosítás alapját az a szempont jelentette, hogy a felsőház jogkörbővítése és a választójogi reform egyszerre lépjen életbe.

<sup>521</sup> Meglepetést leginkább az okozott, hogy az ismert kereszténydemokrata politikus, gr. Széchenyi György a javaslat ellen szavazott. *KN 1935–1939. XVI. k. 87.*

ennél többet, azaz a teljes vétőjogot nem lehet elérni, és esetleges makacskodásukkal csak újabb, fölösleges támadásoknak teszik ki intézményüket. Ezért, mind a bizottság, mind a plénum változatlan formában szavazta meg a törvényjavaslatot.<sup>522</sup> Ezzel a konzervatív csoportoknak, köztük a felsőház mértékadó köreinek, sikerült elérniük a két Ház részleges egyenjogúsítását, valamint a felsőház alkotmányjogi pozíciójának valamelyes megerősítését.

Az intézménypolitikai súlyának bővítésével együtt – az említett reform keretében – adminisztratív téren is szélesedett a második kamara autonómiája. A felsőházi szolgálatra rendelt személyzet esetében a felsőházi elnök teljes jogkör kapott – beleértve az elbocsátással, nyugdíjazással, felügyelettel és fegyelmezéssel kapcsolatos ügyeket –, és saját területén a két házelnök maga gyakorolhatta az utalványozási jogot. A helyiségek megosztását és használatát a két elnök megállapodása szabályozta, ellenben a mindkét Ház részére szolgálatot teljesítő apparátus felett továbbra is a képviselőház, illetve annak vezetése rendelkezett.<sup>523</sup>

1937 végén több felsőházi törvényhozó – Glattfelder Gyula csanádi püspök és Juhász Andor a neves jogász – a diktatúrák és szélsőségek elleni küzdelemben látta a második kamara egyik fő hivatását. 1938-ban ebből még semmi nem látszott, 1939-re azonban megváltozott a helyzet és az Imrédy-kormány radikális reformtervei már érzékelhető ellenállásba ütköztek, majd következett – immár Teleki Pál miniszterelnöksége alatt – a legnagyobb horderejű ügy, a zsidókérdés. Utóbbi javaslat tal szemből felsőházi részről előzetesen igen komoly fenntartások fogalmazódtak meg, ami nem zárta ki egy, a képviselőházi többséggel történő keményebb összecsapás lehetőségét sem. Miután kiderült, hogy a második kamara ezúttal egyáltalán nem számíthat a kormányzat támogatására, a felsőház politikai vezérének tekintett gr. Károlyi Gyula nem vállalta a további küzdelmet. Ehelyett – tiltakozása jeléül – a törvényhozói posztjáról való lemondás mellett döntött.<sup>524</sup> Károlyi távoztával a felsőházi tagok ellenállási hajlandósága sokat vesztett az erejéből. Végül a második kamara néhány apróbb kiigazítás mellett három ponton kívánta bővíteni a mentesítettek körét. Egyrészt azoknál, akik 1939. január 1-je előtt lettek keresztények és zsidó felmenőik már 1849. január 1-je előtt Magyarországon születtek, másrészt a világháborús kitüntetéssel rendelkezők, illetve családtagjaik esetében, és végül egy különleges bizottság által, egyedi elbírálással, még további 150 személynél.<sup>525</sup> A felsőházi enyhítések közül a másik testület csak a világháborús kitüntetettek vonatkozó részeket fogadta el, a másik kettőt visszautasította.<sup>526</sup> Az utána követ-

<sup>522</sup> FN 1935–1939. III. k. 98.

<sup>523</sup> 1937:XXVII. tc. 3–4. §.

<sup>524</sup> Uo. 113–114. *Pesti Hírlap*, 1939. március 31. 4.

<sup>525</sup> KI 1935–1939. XIII. k. 106–110.

<sup>526</sup> KI 1935–1939. XIII. k. 116.



A Rákóczi-szobor felavatása a Kossuth Lajos téren, 1937

kező, szokás egyeztetés során<sup>527</sup> olyan – utóbb mindkét Ház plénuma által elfogadott – megállapodás született, miszerint az 1939. január 1-jei dátum helyére 1919. augusztus 1-je kerül, az egyéni mentességeket adó bizottság felállítására pedig csak akkor kerül sor, ha azt a kormány később jónak látja, és felállítását kezdeményezi.<sup>528</sup>

A felsőház láthatóan kerülni igyekezett a nyílt konfrontációt és érdekeit, politikai kívánságait inkább előzetesen, még a javaslat parlamenti betérjesztése előtt szeretne volna érvényesíteni. Ennek elmaradása alapvetően meghatározta a felsőházi törvényhozók magatartását. A testület csupán kisebb korrekciókra vállalkozott és elsősorban a kikeresztelkedettek érdekében próbált fellépni. Elszántság és kormányzati támogatás hiányában azonban a módosításoknak is csupán egy kis részét sikerült megvédeni a képviselőház radikális csoportjai ellenében. Láthatóan a második kamara nemcsak jogkörében volt korlátozott, politikai téren sem tudott a képviselőház egyenrangú ellenfele lenni. Tulajdonképpen nem a változtatások tartalma, nem az összecsapás hevessége, hanem inkább az ügy hordereje volt az, ami ennek a konfliktusnak kiemelt jelentőséget adott. A felsőház akcióját inkább kudarcnak lehet tekinteni, amit valamegyest enyhítettek a kormánypárti részről – köztük a javaslat képviselőházi előadójának szájából – elhangzó nyilatkozatok. Szerintük ugyanis a reformra bizonyos fokig a második kamara pusztán jelenléte is hatott, s ha csak a képviselőházon múlik, a benyújtott javaslatnál jóval radikálisabb változat lett volna elfogadva.<sup>529</sup>

Eleinte úgy tűnt, az 1939 évi országgyűlési választások fordulópontot jelenthetnek a két intézmény viszonyában. A választások után meglehetősen látványossá vált a különbség a felsőház és a képviselőház politikai összetétele között: amíg előbbi kormánypárti és ellenzéki oldalon egyaránt a szélsőjobb különböző csoportjai domináltak, addig utóbbi változatlanul a konzervatív politikai tábor egyfajta gyűjtőhelye maradt, melyben csupán egy szűk körre terjedt ki a jobboldali radikalizmus befolyása. Ráadásul a választások után életbe léptek az 1937:XXVII. tc. előírása a felsőházi jogkörbővítés vonatkozásában. 1941-ben valóban újabb konfliktus alakult ki a két testület között. A kormány júniusban terjesztette be törvényjavaslatát, amely – többek között – megtiltotta zsidók és nem zsidók összeházasodását. A javaslat parlamenti vitájának koreográfiája számos tekintetben az 1939. tavaszi események megismétlődésének tekinthető. A reformon a felsőház – ismét csak a történelmi egyházfők vezetése mellett – enyhítéseket kívánt eszközölni. A kormányzati támogatást ezúttal is élvező képviselőházi többség elvetette a módosításokat, az együttes bizottsági tárgyalások

pedig felsőházi szempontból egy meglehetősen sovány kompromisszumot hoztak.<sup>530</sup> Sőt, az együttes bizottságok bizonyos értelemben túl is mentek a feladatukon azáltal, hogy – új elemként – tovább szigorították a törvény megszegőivel szembeni büntetőjogi szankciók körét. Láthatóan a felsőháznak most is csak arra futotta az erejéből, hogy tiltakozásának adjon hangot a javaslattal szemben, módosításait a kormány és a kormánypárt ellenében már nem tudta keresztülvinni.

1939-ben több szélsőjobboldali politikus azzal számolt, hogy a felsőház élni fog kibővített jogkörével és sorozatos konfliktusok várhatóak a két intézmény között. Aggodalmaik azonban nem váltak valóra, a második kamara politikai pozícióit továbbra is egyfajta alárendeltség jellemezte. A kormány – egyetlen kivételtől eltekintve – változatlanul a képviselőházban nyújtotta be törvényjavaslatait. 1937 végétől az 1939-es választásokig a felsőház 3 esetben módosított törvényjavaslaton, melyekről korábban már esett szó. 1939 és 1944 között még 9 alkalommal fordult elő ilyen eset, s a második kamara változatlanul a közjogi és a gazdasági kérdéseknél mutatott nagyobb aktivitást: módosításokkal fogadták el többek között a legkisebb gazdasági munkabérekéről, a zsidók mezőgazdasági ingatlanairól, vagy a mezőgazdaság fejlesztéséről szóló törvényjavaslatokat. Ebből három ízben fordult elő, hogy a képviselőház elutasította a kért módosításokat, de az első egyeztető tárgyalások minden esetben sikerre vezettek. (Közülük egyébként csupán a házassági jog módosítása tekinthető politikailag fajsúlyos ügynek.) Így tehát a felsőház – a jogkörbővítés ellenére – egészében soha nem küldött vissza javaslatot, és arra sem volt, szükség, hogy – végső eszközként – együttes szavazáson döntsenek a vitás kérdésekről. Jellemző módon, a harmadik zsidótörvény javaslatánál sem aggódtak már a jobboldali radikális képviselők. Az Imrédyhez közel álló Mílotay István egyszerűen úgy kommentálta az esetet, hogy a módosításoknak nem örülnek, de nyugodtan végigjárják ezt a kerülő utat.<sup>531</sup>

Amellett persze nem lehetett szó nélkül elmenni, hogy a felsőházi törvényhozók – főleg a zsidókérdés kapcsán – szembehelyezkedtek egyes radikális reformelképzelésekkel. Részben ennek köszönhetően alakult ki olyan helyzet, hogy a szélsőjobboldali pártok távlati terveikben – amint arról korábban szó esett – a felsőház gyökeres átalakításával vagy akár megszüntetésével számoltak. A két Ház, illetve azok többségi csoportjai közötti politikai nézetkülönbségek persze tudottak voltak, de nem vezettek keményebb konfrontációhoz. Ilyen szituáció kialakulásának egyébként a politikai helyzet sem kedvezett: a háborús viszonyok aligha tették lehetővé egy nyíltabb konfliktus kirobbanását, a mindenkor kormánypolitika maga is igyekezett ezt megakadályozni.

<sup>527</sup> Miután az együttes ülésre túl sok képviselő nyert meghívást – a képviselőház és a felsőház részéről összesen hét bizottság volt érintve – az egyesített bizottságok egy szűkebb albizottságot választottak és a konkrét javaslatokat már ez utóbbi dolgozta ki.

<sup>528</sup> KI 1935–1939. XIII. k. 117–118. A két Ház konfliktusára a harmadik zsidótörvény-javaslat kapcsán: Püski Levente: Zsidókérdés és felsőház a Horthy-korszakban. In *Emlékkönyv L. Nagy Zsuzsa 90. születésnapjára*. Szerk.: Kovács Zoltán és Püski Levente. Debrecen, 2010, Debreceni Egyetem Történelmi Intézete, 327–328.

<sup>529</sup> KN 1935–1939. XXII. k. 598. FN 1935–1939. IV. k. 143–144.

<sup>530</sup> Bárdossy miniszterelnök, bár megtehetné volna, de nem támogatta a felsőházat a módosító akcióban, passzivitása tehát burkoltan ugyan, de mégiscsak az antiszemita szélsőjobb melletti állásfoglalást jelentett. Vö.: Ungváry: *A Horthy-rendszer...* I. m. 398.

<sup>531</sup> *Új Magyarország*, 1941. július 19. 5.

### III. A TÖRVÉNYHOZÁS VISZONYA MÁS INTÉZMÉNYEKHEZ



Horthy Miklós a Szent István-emplékén nyitóünnepségén, 1938

[312] ♦ III. 1.  
ÁLLAMFŐ ÉS PARLAMENT

Az 1920. évi I. törvénycikk nemcsak azt rögzítette, hogy a nemzetgyűlés egyedül jogosult alkotmányjogi reformok keresztülvitelére, hanem azonnal élt is hatalmi jogkörével, amikor a királyi trón betöltetlenségére hivatkozva, ideiglenes jelleggel felállította a kormányzó posztot. Ismert tény, hogy ugyanezen törvény 12. §-a alapján a nemzetgyűlés 1920 március 1-jén megválasztotta Horthy Miklóst Magyarország kormányzójának.<sup>1</sup> A jogszabályi előírások a procedura mikéntjére vonatkozóan – jelöltállítás módja, többes jelölés esetén a megválasztáshoz szükséges voksok aránya stb. – nem tartalmaztak előírásokat, csupán annyit, hogy a szavazást titkosan kell megejteni. A megválasztás körülményei arra utaltak, hogy Horthy államfősége mögött széles politikai konszenzus húzódott meg – nem volt ellenjelöltje és a 141 szavazatból 131-et kapott –, holott erről szó sem volt. Horthy sokkal inkább a bizonytalan, zavaros belpolitikai helyzetnek és a Nemzeti Hadsereg vezetőjeként birtokolt politikai súlyának, semmint képességeinek vagy politikusi tapasztalatának és tekintélyének köszönhette megválasztását.<sup>2</sup> Bár néhány képviselő kezdettől nagy lojalitást mutatott irányába,<sup>3</sup> a nemzetgyűlésben helyet foglaló pártok tagjai többnyire idegenkedve szemlélték őt, és inkább csak azért fogadták el, mivel láthatóan nem tudtak megegyezni egy mindenki által elfogadható jelölt személyében. Megválasztásának, illetve beiktatásának körülményei is egyfajta bizonytalanságot sugalltak. A szavazáskor – fölösleges túlbiztosításként – fegyveres különítmények vették körül a Parlamentet, sőt még az épületbe is behatoltak, hogy jelenlétükkel nyomást gyakoroljanak a képviselőkre. Az eskütételkor Rakovszky

<sup>1</sup> Vargyai Gyula: *Katonai közigazgatás és kormányzói jogkör (1919–1921)*. Budapest, 1971, Közgazdasági és Jogi, 296–298.

<sup>2</sup> Olasz: *A kormányzói jogkör*. I. m. 103.

<sup>3</sup> A keresztény párti oldalon politizáló Prohászka Ottokár székesfehérvári püspök állítólag a kormányzói tisztség felállításáról szóló törvényjavaslat parlamenti bizottsági tárgyalásán „fenség” megszólítást kívánt elérni a számára. Rassay: *Politikai emlékezéseim*. I. m. 100.



A kormányzó eskütétele a nemzetgyűlés előtt. 1921. március 1.

István házelnök a törvényileg előírt főméltóságú úr helyett egyszerűen „kormányzó úr”-nak szólította, s az érintett az eskü elmondása után – üdvözlő szavak nélkül – azonnal távozott.<sup>4</sup>

A Horthy személyével kapcsolatos fenntartások abban is megnyilvánultak, hogy a korábbi királyi jogkörnek csupán egy erősen behatárolt részét kapta meg – a parlament vonatkozásában is. Az 1920:I. tc. szerint törvénykezdeményezési és rendeletalkotási jogát csak miniszteri ellenjegyzés mellett gyakorolhatta. A törvényjavaslatokat – legfeljebb 60 napos gondolkodási idő mellett – egyszer küldhette vissza megfontolás végett a nemzetgyűlésnek, és ha utóbbi változatlan formában ragaszkodott hozzá, akkor azt köteles volt 15 napon belül kihirdetni. Az államformával és az államfői hatalommal kapcsolatos törvényeknél visszaküldési jogával nem élhetett. A törvényhozást csak annak tartós munkaképtelensége esetén oszthatta fel, és ebben az esetben köteles volt választásokat kiírni, úgy, hogy az új nemzetgyűlés a feloszlás után legkésőbb három hónappal összeülhessen. Kinevezte és felmentette a miniszterelnököt és utóbbi javaslatára a minisztereket. A kormányalakítás így az államfői megbízás alapján történt, jöllehet a kormány működése a továbbiakban már parlamenti többség meglétét igényelte. Személye sérthetetlen volt, kizárólag alkotmányjogi felelősséggel

<sup>4</sup> NN 1920–22. I. k. 106.

bírt, azaz csupán törvénysértés esetén lehetett a nemzetgyűlésnek eljárást indítania ellene, bár az eljárás módját egyelőre nem szabályozták.

Horthy egyértelműen elégedetlen volt a részére biztosított jogkörrel és annak bővítésére törekedett. Szívesen vette volna, ha korlátok nélküli jogot kap a törvények szentesítésére, valamint a nemzetgyűlés üléseinek elnapolására és feloszlására vonatkozóan.<sup>5</sup> A nemzetgyűlési képviselők egy része ígéretet is tett az államfő hatalmának kiterjesztésére, de annak megvalósítását kormányzati oldalról még erőteljesebben szorgalmazták. Teleki Pál 1920. július közepén egyértelműen a kormányzó jelöltjeként került a miniszterelnöki bársonyszékbe, amit – többek között – azzal kívánt meghálálni, hogy a kormányzói jogkör kiterjesztésének keresztülvitelét az egyik legsürgősebb feladatának tekintette. Teleki taktikája a gyorsaságra épült. A kormány – megalakulása után alig másfél héttel – július 28-án már be is nyújtotta nemzetgyűléshez az 1920:I. törvénycikket módosító javaslatát. Ebben többek között szerepelt a házfeloszlási jog megadása és az elnapolási jog bővítése. A közjogi bizottság vilámgyorsan letárgyalta és változatlan formában elfogadásra ajánlotta a javaslatot, a nemzetgyűlés ülésén éppen elnöklő Bottlik József alelnök pedig – a miniszterelnök kérésre – bejelentette annak sürgősséggel történő tárgyalását.<sup>6</sup> A folyamat azonban itt átmenetileg elakadt. Később – a plenáris tárgyaláson – Mikovinyi Jenő a bizottsági álláspont ismertetésekor maga is elismerte, hogy „első pillanatban a javaslat sok ellenzésre talált”.<sup>7</sup> A legitimista tábor láthatóan megosztott volt, egyesek – köztük gr. Andrássy Gyula – határozottan kiálltak mellette, míg mások – elsősorban Beniczky Ödön – fenntartásaikat hangoztatták. Így értelmezhetőek Rakovszky István házelnök szavai is, aki jelezte elégedetlenségét a gyorsított tárgyalás miatt. A kisgazda politikusok már nyíltan hangot adtak bizonyos fenntartásaiknak, melyek következtében a kormánypárt több módosítást tett a javaslaton.<sup>8</sup> A reformot azután a nemzetgyűlés mégis nagyobb vita nélkül, de bizonyos korlátozásokkal fogadta el.

Az 1920:XVII. tc. szerint a kormányzót immár megillette a parlament elnapolásának joga, azzal a hivatalos indoklással, hogy – államérdekből – a kormányt átmenetileg mentesíteni lehessen a parlament működéséhez kapcsolódó kööttségektől. Egy cikluson belül bármennyi alkalommal elnapolhatta az üléseket, de két tényező figyelembevételével. Az 1867. évi X. tc. szerint, ha az elnapolás a következő évi költségvetés megállapítása és elfogadása előtt történik, a törvényhozás csak olyan mértékben tarthat szünetet, hogy az esedékes költségvetés időben letárgyalható legyen. Továbbá – a kormánypárti értekezleten elfogadott egyik szűkítésként – az államfő egy alkalommal legfeljebb 30 napra függeszthette fel a törvényhozás működését.<sup>9</sup> Ennek a jognak

<sup>5</sup> Olasz: A kormányzói jogkör. I. m. 109. Vargyai: *Katonai közigazgatás...* I. m. 300.

<sup>6</sup> NI 1920–1922. III. k. 340–341. és 368–369. NN 1920–22. IV. k. 240.

<sup>7</sup> NN 1920–22. IV. k. 238.

<sup>8</sup> Olasz: A kormányzói jogkör. I. m. 112–113. Ruzsoly: *Alkotmányjogi...* I. m. 4–5.

<sup>9</sup> Olasz: A kormányzói jogkör. I. m. 112.

egyébként az adott különös jelentőséget, hogy ha a Tisztelet Ház foglal állást az elnapolás mellett, akkor azt a képviselők – a házszabályokban előírt módon – bármikor megszakíthatják, kormányzói elnapolás esetén viszont csak Horthy hívhatja össze újra a parlamentet. A törvényhozás berekesztésének joga, inkább csak formalitásnak tekinthető, a feloszlási jogkör viszont komoly politikai jelentőséggel bírt. Horthy ugyanis a parlamenten belüli pártérviszonyokat jelentős mértékben befolyásoló feloszlási jogát – az eredeti előírásoktól eltérően – a továbbiakban már korlátok nélkül gyakorolhatta. Az említett pártértekezlet csupán annyi átmeneti szűkítést illesztett hozzá, hogy ha a nemzetgyűlés idő előtti feloszlására a választójogi törvény elfogadása előtt kerülne sor, akkor az új választásokat azon kormányrendelet alapján kell megtartani, melynek alapján a nemzetgyűlési választásokat 1920 elején lebonyolították.<sup>10</sup> A parlament hatalmát csökkentette a törvény azzal, hogy az államfő a jövőben a törvényhozás előzetes hozzájárulása nélkül is dönthetett hadüzenetről és a hadsereg határon túli bevetéséről. A reform számottevő mértékben növelte meg a kormányzónak a parlamenttel kapcsolatos jogkörét,<sup>11</sup> de egyelőre nyitva hagyta annak megválaszolását, hogy ez milyen mértékben erősítette meg ténylegesen az államfő hatalmi pozícióit.

A kormányzó helyzetét tekintve 1921 októbere, IV. Károly második visszatérési kísérlete jelentette a fordulópontot. Addig csupán a belügyminiszeri posztot 1919 novembere és 1920 márciusa között betöltő Beniczky Ödön vette magának a bátorságot, hogy a nemzetgyűlésben nyíltan bírálja Horthyt.<sup>12</sup> A kormányzó iránt valószínűleg személyes ellenszenvet is tápláló Beniczky 1921 folyamán több ízben is a kormányzóság költségeinek csökkentésére szerette volna rávenni a törvényhozást. A második királypuccs után azonban a kormányzó személye és pozíciója éles támadások kereszttüzébe került. A jelenség hátterében részben a legitimista mozgalom állt, amely – joggal – Horthyban látta a hatalomátvételi kísérlet kudarcának fő okát. Számos liberális-demokrata és agrárdemokrata politikus csatlakozott hozzájuk, abból kiindulva, hogy a királyi trón tartósan betöltetlen lesz és Horthy kormányzóságával hosszabb távon kell számolni. Itt a lehetőség tehát – vélték – az államfői pozíció valamiféle demokratikus jellegű átalakítására. 1921 decemberében Friedrich István legitimista politikus Horthynak a fehérterrorban játszott szerepét feszegette, több képviselő pedig – Ferdinandy Gyula, Rassay Károly, Rupert Rezső – jogkörcsökkentést, valamint a kormányzói megbízatás 5 évben történő maximalizálását szorgalmazta.<sup>13</sup> A legviharosabb jelenetre 1922. január 20-án került sor, amikor Szilágyi Lajos kü-

<sup>10</sup> NN 1920–22. IV. k. 246.

<sup>11</sup> A kormányzó az addigi gyenge jogköre után immár – európai szinten nézve – közepesen erős hatáskörrel rendelkezett.

<sup>12</sup> NN 1920–22. X. k. 446–447. XI. k. 38. és XII. k. 198–199. Beniczky Horthy-ellenes fellépéseire nézve: Vargyai: *Katonai közigazgatás...* I. m. 328–332.

<sup>13</sup> NN 1920–22. XIII. k. 244. Olasz: A kormányzói jogkör. I. m. 116–117. Ruzsoly: *Alkotmányjogi...* I. m. 9. L. Nagy: *Rassay Károly*. I. m. 51–53.

lönösen vehemens szavakkal illette Horthyt. A „budai várkastély abszolutizmusáról” beszélt, hozzátéve, hogy a kormány „az államfő akaratából [...] hónapok óta bizalom nélkül ül a nemzet nyakán”.<sup>14</sup> Különösen kínosan érinthette az államfőt, hogy a nemzetgyűlés új ciklusának megnyitásakor – 1922 júniusában – a politikai élet „grand old man”-jének tekintett Apponyi Albert az első ülésen korelnökként bejelentette, hogy nem jelenhet meg a nemzetgyűlés ünnepélyes megnyitóján. Méghozzá azzal az indokkal, miszerint a kormányzónak nincs joga arra, hogy megnyissa a parlament üléseit, majd 1927 elején ugyanezen okból a képviselőház korelnöki tisztségét sem vállalta el.<sup>15</sup> Az 1922–26 között működő második nemzetgyűlésben a Horthy-ellenes tábor új csoporttal bővült a parlamentben először helyet foglaló szociáldemokratákkal. A folyamat mintegy betetőzéseként 1924 végén a baloldali irányzatokat tömörítő Demokratikus Szövetség hivatalosan is felvette programjába az államfői hatalom rendezésének kérdését „jogkör és időhatár” tekintetében.<sup>16</sup>

A kormányzót érő támadások azonban nem tudták megrendíteni a helyzetét és hosszú távon inkább a második királypuccs egyéb következményei bizonyultak meghatározónak. Szélsőjobboldali hívei 1919–20 folyamán arra számítottak, hogy Horthy új tisztségét felhasználva valóban a „nemzet vezére” lesz. Ő azonban államfőként nem törekedett katonai diktatúra vagy ahhoz hasonló berendezkedés bevezetésére. Fokozatosan eltávolodott korábbi híveitől és Bethlen, illetve a konzervatív tábor felé közeledett.<sup>17</sup> Szoros és jó viszony alakult ki közte és Bethlen között, melynek részeként az aktív politizálást egyre inkább kormányfőjének engedte át: a belpolitikai téren mindig bizonytalanul mozgó, az eseményeket sokszor érzelmi alapon megítélő kormányzó szívesen hagyatkozott tanácsadói véleményére és nagy mozgásteret biztosított miniszterelnökének. Hatalmi jogosítványaival így csak igen korlátozottan élt, s a Bethlen-éra alatt csupán kétszer fordult elő – 1921-ben és 1923-ban –, hogy elnapolta a nemzetgyűlés üléseit.<sup>18</sup> Szintén az államfő faladata volt a parlamenti ülésszakok berekesztése és megnyitása, de Horthy ezen jogával – akárcsak az elnapolásoknál – mindig a miniszterelnök kérésére élt, s hasonló mondható el a házfelosztásokról is.

Vétójogát összesen három alkalommal gyakorolta. 1924. március 11-én a földreform kiegészítéséről szóló törvényjavaslat került vissza a nemzetgyűlés elé, s Horthy azal indokolta döntését, hogy a 2. § 6. pontja sérti az egyenlő elbánás elvét, miután az erősen korlátozta a tényleges katonatisztek földhöz jutását. December 11-én a fővárosi közigazgatásról szóló javaslatnál tette meg ugyanezt, mellesleg a belügyminiszter kifejezett

<sup>14</sup> A házelnök, hamar megelégtelve Szilágyi szavait, megvonta tőle a szót, de Szilágyi tovább beszélt, mire az elnök a mentelmi bizottság elé utalta a magáról megfedkezett képviselőt. NN 1920–22. XV. k. 302. és 336–337.

<sup>15</sup> NN 1922–26. I. k. 4. KN 1927–31. I. k. 1.

<sup>16</sup> NN. 1922–26. XXVI. k. 365.

<sup>17</sup> Romsics: *Bethlen István*. I. m. 159. Turbucz Dávid: *Horthy Miklós*. Budapest, 2011, Napvilág, 109–114.

<sup>18</sup> NN 1920–22. XII. k. 645. NN 1922–26. XVI. k. 596.



A képviselőház elnökének dolgozószobája az 1920-as, 1930-as években. A falon a kormányzó portréja látható

kérésére. Itt egyes paragrafusok egymásnak ellentmondó rendelkezéseinek a feloldása céljából.<sup>19</sup> 1926-ban a Nemzetek Szövetsége egyezményokmányának módosítása tárgyában elfogadott törvényjavaslatot küldte vissza, arra hivatkozva, hogy az 1881: LXVI. tc. szerint nem lehet ratifikálni olyan egyezményeket, amelyek nem léptek még életbe. Bár az államfő érvelése helytálló volt – az említett módosítások egy része ugyanis még nem nyerte el a Népszövetségben részt vevő államok többségének a megerősítését –, az esetből érdekes alkotmányjogi bonyodalom támadt. Horthy kifogásait a nemzetgyűlés külügyi bizottsága 1926 novemberében tárgyalta le, de a bizottsági jelentés – a parlament feloszlata miatt – már nem kerülhetett a plénum elé. A kormányzó 1927 elején – az 1920. évi XVII. tc. 1. §-ában foglaltaknak megfelelően – újra megismételte elutasító döntését. Ez az eljárás azonban szemben állt azon általános szabállyal, miszerint az új törvényhozó testület nem folytathatja a régi által félbehagyott eljárásokat.<sup>20</sup> A dilemmát az országgyűlés végül – hosszú gondolkodás után – úgy oldotta fel, hogy a kormány ugyanebben a tárgyban új, a kormányzói kifogásokat figyelembe vevő törvényjavaslatot nyújtott be a törvényhozásnak.<sup>21</sup> Bár ellenzéki politikusok időnként nemtetszésüknek

<sup>19</sup> NI 1922–26. IX. k. 234. XII. k. 205.

<sup>20</sup> KI 1927–31. III. k. 128–130.

<sup>21</sup> Ez a javaslat azután az 1929. évi XXXVI. törvénycikként került be a Magyar Törvénytarba.



Horthy Miklós az országgyűlés megnyitásán a kupolacsarnokban, 1939.

lyiséggé vált, bár nyitottsága inkább csak a jobboldali irányzatok felé érvényesült. Igaz persze, a feléje irányuló támadások fokozatos visszaszorulásában nemcsak az játszott szerepet, hogy a kormányzó igen mérsékelten élt hatalmi jogosítványaival. Helyzetét az is erősítette, hogy a második nemzetgyűlés megalakulásakor még erős és viszonylag szervezett legitimista tábor szétesett, tevékenysége egyre passzívabbá vált. Ugyanakkor a kormányzat maga is arra törekedett, hogy az államfő személyét lehetőleg kivonják a politikai küzdelmekből. Egyfelől pozíciójának erősödésével párhuzamosan Bethlen egyre kevésbé igényelte Horthy közvetlen segítségét, másfelől a húszas évek közepétől a házelnök – a kormánypárt aktív támogatásával – személy szerint is igye-

adtak hangot, amikor Horthy a gyakorlatban is élt halasztó erejű vétőjogával,<sup>22</sup> ezen esetek egyike sem tekinthető politikailag fajsúlyos ügynek. A parlamenti ciklusok kezdetekor az ünnepélyes megnyitás joga – amint már szó volt róla – szintén az államfőt illette meg és Horthy 1922-től minden alkalommal élt is vele. Az ünnepélyes megnyitókön elhangzott beszédei azonban viszonylag keveset árultak el egyéniségéből, nézeteiből. Beszédei rendszerint az aktuálpolitikai helyzethez illeszkedtek, inkább a mindenkorai kormányzat elképzeléseit és törekvéseit tükrözték. Nem meglepő, hiszen elkészítésüket kormánypárti politikusok vállalták magukra, a kormányzó inkább csak belejavított.<sup>23</sup>

A törvényhozás tagjai egyre jobban hozzászórtak Horthy államfőségéhez. Konzervatív nézetei ellenére egyfajta integratív szemé-

kezett fellépni akkor, ha valaki az üléseken a kormányzó személyét vagy tevékenységét bírálta. Ilyen esetben a képviselő hamar rendreutasításban vagy szómegvonásban részesült az elnöktől. Így azután nem meglepő, hogy az 1927–31-es parlamenti ciklus alatt a baloldal egy része is visszafogottságot tanúsított és kevésbé vehemenssen ugyan, de egyedül a szociáldemokraták mertek nyíltan hangot adni a kormányzóval szembeni ellenérzéseiknek. Horthyval kapcsolatos fenntartásaik kifejezéséként 1928. december 24-én a párt egyik vezetője, Györki Imre ismét felvetette az államfői hatalom újrászabályozásának kérdését.<sup>24</sup> Amikor pedig a ciklus végén sor került a kormányzó házfelosztató kéziratának felolvasására, a képviselők állva hallgatták azt, kivéve a szociáldemokratákat. Utóbbiak egyébként arra hivatkoztak, hogy 1918 előtt a Függetlenségi Párt is így tett Ferenc Józseffel szemben.<sup>25</sup>

A kormányzói jogok további bővítése, illetve újrászabályozása lekerült a napi-rendről, egyetlen kivételtől eltekintve. Az 1926. évi XXII. tc. bizonyos számú felsőházi tag kinevezésének a jogát biztosította számára, s ugyanekkor lett rögzítve, hogy a kormányzó felelősségre vonása esetén az eljárást a miniszterekkel nagyjából hasonló módon kell lefolytatni. A vádemelést a képviselőház kezdeményezheti, de csak 2/3-os többséggel, míg az ítékezés joga a felsőház tagjaiból felállított bíróságé. Az államfői poszt megüresedése esetén új személyt az országgyűlés két háza választ, addig az államfői hatalom ideiglenesen a minisztertanácsra száll.<sup>26</sup>

Az államfő személye körül a korabeli sajtó egy részének támogatásával már 1919 végétől egyfajta kultusz kezdett kibontakozni, melybe a törvényhozás, illetve annak többségi pártja mérsékelt formában ugyan, de igyekezett bekapcsolódni. Minden év végén a testület – elnöki indítványra – újravi üdvözlőlevelet küldött a kormányzónak. Az 1928. július 3-i ülésen a képviselők többsége – a szociáldemokraták tiltakozása ellenére – megszavazta három, az elnöki nagyteremben elhelyezendő kép elkészíttetését, melyek közül egy az országgyűlés megnyitását ábrázolja, középpontban Horthy Miklóssal.<sup>27</sup> 1929 júniusában a Tisztelt Ház hivatalos formában, két alelnökével képviseltette magát a kormányzó születésnapja alkalmából tartott istentiszteleten.<sup>28</sup> Az államfő iránti hódolat 1930-ban ért el a csúcspontjára, amikor kormányzóvá választásának jubiláris megünneplésére már látványos külsőségek között, disszonáns hangoktól mentesen kerülhetett sor. A 10. évfordulóról az országgyűlés külön törvényben – 1930:XI. tc. – emlékezett meg, amely előírta, hogy „a nemzet hálája jeléül” róla neveznek el számos országos intézményt, a Budapesten felépítendő új Duna-hidat és az ő képmását viseljük az ötpengős ezüstérmék.<sup>29</sup> Az elfogadottság jelentőségében kisebb, de látványos

<sup>22</sup> A földreform módosításakor azt kifogásolták, hogy az államfő a visszaküldéshez nem csatolhat indoklást. NN 1922–26. XXII. k. 98–99.

<sup>23</sup> Zsitvay Tibor azt emelte ki, hogy a minisztériumok közvetlenül is részt vettek a kormányzói beszédek előkészítésében. Zsitvay: *Magyarország...* I. m. 240. Antal István szerint ellenben 1935-ben az ő kizárólagos feladata lett a szöveg elkészítése. Gergely Jenő: *Gömbös Gyula hatalomra kerülése és kormányzása, 1932–1936. Antal István sajtófőnök emlékiratai.* Budapest, 2033, Új Palatinus Könyvesház Kft., 401–403.

<sup>24</sup> KN 1927–31. XVI. k. 324.

<sup>25</sup> *Pesti Napló*, 1931. június 7. 10.

<sup>26</sup> 1926:XXII. tc. 48. §.

<sup>27</sup> KN 1927–31. XIV. k. 395–402.

<sup>28</sup> KN 1927–31. XXII. k. 295.

<sup>29</sup> Turbucz Dávid: *A Horthy-kultusz.* In *A magyar jobboldali hagyomány 1900–1948.* I. m. 152–153.



Horthy Miklós és a kormánypárt képviselőit ábrázoló falfestmény a Nándorfehérvári teremben. 1930-as évek

sében és felettebb laza ellenőrzésében merült ki. A helyzet azonban az 1930-as évek elején – a gazdasági válság közepette – megváltozott, melynek következtében az államfő tevékenysége aktívabbá vált és jobban igyekezett kifejezésre juttatni jelenlétét a politikai életben. Mindenekelőtt fokozott mértékben elvárta, hogy a kormány tagjai fontosabb reformelképzeléseikről még azok parlamenti beterjesztése előtt tájékoztassák. Zsitvay Tibor szerint, aki 1929-től az igazságügyi tárca élén állt, a kormányzót erősen irritálta, hogy a készülő kartelltörvény tervezetéről a sajtóból értesült először.<sup>32</sup> 1931-ben részben az államfő bizalmának a megingása vezetett el ahhoz, hogy Bethlen megvált a miniszterelnöki bársonyszéktől, jöllehet a parlamentben változatlanul stabil többséggel rendelkezett.<sup>33</sup> Horthy aktivizálódásának másik jeleként ekkor és a későbbi kormányváltásokkor is erőteljesen igyekezett érvényesíteni akarát a miniszterelnök személyének a kiválasztásában. A kormányzó szerepét egy további tényező is felértékelte. 1931 után senki nem tudta a változó nevű kormánypártot olyan szí-

jeleként Apponyi Albert is visszavonulót fűjt. Apponyi – feladva addigi ellenérzéseit – immár semmi kivét-nivalót nem talált abban, hogy az országgyűlés 1931. július végi megnyitásakor részt vegyen az ünnepségen és elfogadja a korelnöki tiszte.<sup>30</sup> Horthy – valószínűleg Ferenc Józsefet követve<sup>31</sup> – törekedett arra, hogy a fontosabb politikai döntések meghozatala előtt kikérje a nevesebb politikai-közeleti személyiségek véleményét. Ezek sorában ott voltak a házelnökök is, bár nincs nyoma annak, hogy állásfoglalásuk a többiekénél súlyosabban esett volna latba.

Horthy államfői feladatainak túlnyomó részét reprezentációs kötelezettségek tették ki, s politikai szereplése döntően a kormányzat működésének figyelemmel kíséré-



Horthy Miklós és Teleki Pál az Országház főbejáratánál fogadja a vendégeket az országgyűlés megnyitásának napján, 1940 körül

lárda és tartósan az irányítása alatt tartani, mint Bethlen István. A miniszterelnökök számára így különösen fontos volt az, hogy az idő előtti választások megtartásának lehetőségével nyomás alatt tartsák a képviselőket. Gömbös Gyula például éveken át arra kényszerült, hogy a képviselőházban együttműködjön Bethlennel és híveivel, s 1935-ben úgy tudott megszabadulni tőlük, hogy elérte Horthynál a parlament idő előtti feloszlását és a választásokon új emberekkel töltötte fel a kormánypártot.

Mindezekből következően a kormányfők, illetve a mögöttük álló politikai erők számára kiemelkedően fontos volt az államfő támogatásának biztosítása, melynek érdekében újabb jogkörbővítésekre került sor. 1933-ban a Gömbös által erősen szorgalmazott reform – 1933:XXIII. tc. – biztosította a kormányzó számára, hogy a továbbiakban az országgyűlés üléseit időbeli korlátozás nélkül napolhatja el. Elsősorban a különböző konzervatív és szélsőjobb oldali politikai csoportok között egyfajta versenyfutás zajlott a kormányzó kegyeiért, az évtized közepétől azonban az államfő mind erőteljesebben elhatárolódott a jobboldali radikalizmust képviselő irányzatoktól, elsősorban a nemzetiszocialista pártoktól.

A konzervatív politikai körök így egyre fontosabb szerepet szántak Horthynak a fennálló politikai rendszer védelmére, egy esetleges diktatórikus fordulat megakadályozása érdekében, melyet elsősorban az államfői jogok kiszélesítésével véltek megvalósíthatónak. Bár a törekvések eredményre vezettek – 1937-ben sor került jogkörének

<sup>30</sup> KN 1931–35. I. k. 2.

<sup>31</sup> A századelő gyakorlatára nézve: Szendrei Ákos: *Justh Gyula politikai pályája. A függetlenségi politizálás lehetőségei a 19-20. század fordulóján*. Debrecen, 2012, Debreceni Egyetem Történelmi Intézete, 101. 117–129.

<sup>32</sup> Zsitvay: *Magyarország...* I. m. 185–186.

<sup>33</sup> Romsics: *Bethlen István*. I. m. 228–229.

kiszélesítésére, 1942-ben pedig a kormányzóhelyettesi tisztség felállítására – az államfőnek érzékeltetni kellett hatalma korlátait is. Horthy és környezete a harmincas évek második felétől a kormányzói poszt állandósítására és családon belüli tartására törekedett. Még hozzá oly módon, hogy az egyébként valóban idős kormányzó még az életében szerette volna kijelölni utódát, idősebb fiának, Istvánnak a személyében. A próbálkozásai azonban rendre kudarcot vallottak és nemcsak a parlamentben helyet foglaló ellenzéki csoportok, hanem a kormánypárti politikusok többsége is ragaszkodott ahhoz, hogy a törvényhozásnak ne csupán formális szerepe, hanem bizonyos befolyása is érvényesüljön a majdani kormányzó személyének a kiválasztásánál. Az államfőt ebbeli törekvéseiben még konzervatív hívei sem támogatták.<sup>34</sup> Ismert tény, hogy Horthynak végül meg kellett elégednie annyival, hogy az országgyűlés 1942 elején István fiát – a jövőre nézve kötelező erővel nem bíró – kormányzóhelyettesnek választotta meg.<sup>35</sup>

Miután 1937-ben a törvényjavaslat első változata – az említett okokból – élenk tiltakozásokat váltott ki, a kérdés parlamenti tárgyalásának módját illetően is változásokat indított el. 1933-ban Gömbös még előzetes pártközi konzultációk nélkül terjesztette a képviselőház elé a reformot. A képviselőházban helyet foglaló pártok többsége<sup>36</sup> így is elfogadta azt, egyedül a szociáldemokraták, a legitimisták és az egyfajta nemzeti radikalizmust hirdető Bajcsy-Zsilinszky Endre vették maguknak a bátorságot, hogy ellenvéleményüknek nyíltan hangot adjanak.<sup>37</sup> 1937-ben a Darányi-kormány – az utódlás kapcsán tapasztalt kemény kritikák hatására – más utat választott. Bizonyos módosítás fejében megegyezett a pártok vezetőivel arról, hogy a javaslat nagyobb viták nélkül lesz elfogadva. Az ellenvéleményeket az érintett politikusok – a szociáldemokrata Györki Imre, a Kossuth-párti Rupert Rezső és a nemzetiszocialista Csoór Lajos – az előkészítő fázisban, a bizottsági ülésen mondták el. A plénumon a javaslathoz már – Ángyán Béla előadón kívül – senki nem szólt hozzá.<sup>38</sup> Ez a viszálykodó magatartás különösen az SZDP estében volt figyelemre méltó. A szociáldemokraták korábban mindig igyekeztek Horthyval szembeni ellenvéleményüknek hangot adni, a szélsőjobboldali irányzatok látványos megerősödésével párhuzamosan azonban némileg ártértékelték addigi álláspontjukat. Mérsékelt hangot kezdtek megütni, sőt 1938 májusában Reisinger Ferenc szociáldemokrata parlamenti képviselő kijelentette: „én, a szocialista, már eljutottam odáig, hogy éljen Horthy Miklós.”<sup>39</sup>

1942 elején a Bárdossy-kormány a kormányzóhelyettesi tisztség felállítása kapcsán a fentihez hasonló megoldással próbálkozott, de kevesebb sikerrel. A szélsőjobboldali pártok ugyanis Imrédy Béla és Csia Sándor személyén keresztül – figyel-

<sup>34</sup> Romsics: *Bethlen István*. I. m. 287.

<sup>35</sup> Olasz Lajos: *A kormányzóhelyettesi intézmény története (1941–1944)*. Budapest, 2007, Akadémiai, 184–197.

<sup>36</sup> A Független Kisgazdapárt vezetője először ellenezte azt, majd utóbb támogatta.

<sup>37</sup> KN 1931–35. XVII. k. 558–595.

<sup>38</sup> Olasz: *A kormányzói jogkör*. I. m. 127–128. MTI könyvkiadás, napi jelentések, 1937. június 30. 14–24.

<sup>39</sup> *Pesti Napló*, 1938. május 12. 8.



Ifj. Horthy István kormányzóhelyettesi eskütetele az Országház kupolacsarnokában 1942. február 24-én

men kívül hagyva a plenáris vita mellőzésére vonatkozó előzetes megállapodást – a parlamenti nyilvánosság előtt is hangot adtak a reformmal szembeni ellenvéleményüknek.<sup>40</sup>

Az 1937. évi XIX. tc. kibővítette az államfő halasztó erejű vétőjogát. A továbbiakban nem egy, hanem két alkalommal tagadhatta meg a törvényjavaslatok aláírását. Mindkét esetben 60 nap helyett 6-6 hónapnyi gondolkodási idő állt a rendelkezésére, de ha az országgyűlés továbbra is ragaszkodott véleményéhez, akkor azt 15 napon belül köteles volt kihirdetni. Az abszolút vétőjog megadása egyébként előzetesen szóba sem került. Nem is tűnt célszerűnek, hiszen a korabeli európai tapasztalatok azt mutatták, hogy az államfők – tartva annak politikai következményeitől – nem élnek ezzel a drasztikus eszközzel. A kormányzói tisztség későbbi betöltésénél Horthy utódajánlási jogot kapott, de ettől függetlenül az országgyűlés is állíthatott saját jelölteket. Szükség esetén az új kormányzót az országgyűlés két háza választja meg, együttes ülésen, s ha az első fordulóban egyik jelölt sem kapná meg az abszolút többséget, akkor a két legtöbb szavazatot kapott személy részvételével második forduló kell rendezni. Az 1942: II. tc. azután felállította a kormányzóhelyettesi intézményt, és az országgyűlés megválasztotta a posztra ifj. Horthy Istvánt, de az utódlásra vonatkozóan nem történt változás, így a parlament addigi jogai nem csorbultak.

<sup>40</sup> Olasz: *A kormányzóhelyettesi...* I. m. 165–184.

Az említett reformok következtében a kormányzó jogkör a harmincas évek végére már egyértelműen egy erős államfői hatalom eszközeivel rendelkezett, ami kívülről szemlélve nem változtatta meg alapvetően Horthy államfői működését. A parlament Bethlen lemondását követően három alkalommal napolta el üléseit, de közülük csak az 1943. évinek volt nagyobb jelentősége.<sup>41</sup> 1938–39 fordulóján összesen öt törvényjavaslatot küldött vissza. Ezek mindegyike nemzetközi szerződés volt, melyek részben a külpolitikai helyzet megváltozása miatt váltak végrehajthatatlannak, részben pedig elmaradt az ilyenkor szokásos nemzetközi megerősítés.<sup>42</sup> 1939 decemberében hasonló okokból – a csehszlovák állam megszűnése miatt – még egy törvényjavaslatot visszaküldött megfontolásra a kormányzó.<sup>43</sup> Ugyanakkor egyetlen esetben sem fordult elő, hogy Horthy valóban nagy horderejű, a politikai erőket megosztó kérdésnél élt volna vétőjogával.

A kormányzó politikai súlya már a harmincas évek elejétől számottevő mértékben megnőtt. Ebben az újabb jogkörbővítések játszottak némi szerepet, de elsődlegesen másról volt szó. Az 1920-as évekhez képest jóval hangsúlyosabban jutott kifejezésre az, hogy a miniszterelnökök nemcsak a parlamenti többségtől, azaz a kormánypárttól, hanem az államfőtől is függenek. Horthy ezt elsősorban hagyományos eszközök alkalmazásával érte el, tevékenységének keretei a korszak második felében alapvetően nem változtak meg. A miniszterelnökök személyének a kiválasztásánál érvényesítette akaratát, elvárta a tájékoztatást a kormány tagjaitól, s mellettük továbbra is a képviselőház felosztatására vonatkozó joga bírt nagyobb gyakorlati jelentőséggel.<sup>44</sup> Ugyanakkor a kormányzó változatlanul igyekezett kivonni magát a politikai küzdelmekből és a kormányzat felé inkább egyfajta ellenőrző szerepet szánt magának.

A miniszterelnökök, illetve a kormánypárt vezetői változatlanul a pártok felett álló, nagy társadalmi népszerűségnek és tekintélynek örvendő államférfi képének az erősítésére törekedtek. Ennek egyik jele volt, hogy – 1937-ben és 1942-ben – a kormányzói poszttal kapcsolatos törvényjavaslatok parlamenti tárgyalását a nyílt vita mellőzésével kívánták keresztülvinni. Az persze nem meglepő, hogy 1940-ben ismét törvényben emlékeztek meg Horthy kormányzóságának 20. évfordulójáról,<sup>45</sup> a nagy buzgóság jegyében azonban a házelnökség és a kormánypárti politikusok szinte minden alkalmat megragadtak, hogy a kormányzót ünnepelhessék. Megemlékeztek – többek között – 1934-ben Horthy és csapatai Budapestre történő bevonulásának 15., 1939-ben pedig 20. évfordulójáról. 1936-ban üdvözölték első hivatalos külföldi útja alkalmából, 1941-ben pedig a házelnök külön megemlékezett 40 éves házassá-

<sup>41</sup> KN 1931–35. V. k. 63. 1935–39. XX. k. 301. 1939–44. XVII. k. 72.

<sup>42</sup> KI 1935–39. XIII. k. 120–127.

<sup>43</sup> KN 1939–44. III. k. 62.

<sup>44</sup> Imrédy 1938/39. fordulóján elsősorban azért lett végleg kegyvesztett a kormányzónál, mert bizonyos reformelképzeléseiről nem tájékoztatta őt kellő időben. Sipos Péter: *Imrédy Béla*. Budapest, 2001, Elektra, 53–54.

<sup>45</sup> 1940:II. tc.



Jubileumi emléklap a kormányzó születésnapja alkalmából, 1943

gi évfordulójáról.<sup>46</sup> Egy idő után az is szokássá vált, hogy a házelnök minden év júniusában a képviselőház ülésén emlékezett meg a kormányzó születésének évfordulójáról. A testület több ízben nemcsak erkölcsileg, hanem anyagilag is támogatta a kormányzóné nyomorváltó akcióit. 1935. október 24-én a képviselők – az elnök javaslatára – úgy döntöttek, hogy mindenki 10-10-pengővel járul hozzá a Horthyné által szervezett gyűjtéshez, melyet a legközelebb esedékes tiszteletdíjakból vonnak le.<sup>47</sup> A csúcspontot a törvényhozában az 1938–42 közötti revíziós sikereket szentesítő reintegrációs törvényjavaslatok tárgyalása jelentette. Ilyenkor – főleg a kormánypárti képviselők – mindig hangsúlyosan kiemelték az államfő érdemeit.<sup>48</sup>

A kormányzatnak a korszak folyamán egyszerre kellett bírnia a parlamenti többség és az államfő támogatását, a harmincas évek végétől azonban a két tényező közül egyértelműen az utóbbi került túlsúlyba. Elsősorban Horthy akaratán múlt, hogy Imrédy Bélának és Bárdossy Lászlónak 1939 és 1942 elején távoznia kellett a miniszterelnöki bársonyszékből. Tőlük eltérően Teleki Pál és Kállay Miklós azért tudott viszonylag sokáig kormányfő maradni, mert maximálisan bírták Horthy bizalmát. Az államfőnek ez a szerepe a második világháború éveiben kifejezetten a fennálló politikai berendezkedés védelme szempontjából bizonyult jelentősnek, ami konkrétan azt jelentette, hogy a képviselőházban – a nagy számszerű kormánypárti többség ellenére – csak felettébb bizonytalan háttérrel bíró Kállay Miklós csupán az államfő következetes támogatásának köszönhetette, hogy egészen 1944 márciusáig, a német megszállás bekövetkeztéig kormányfő tudott maradni.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> KN 1931–35. XXVI. k. 13–14. 1935–39. X. k. 263. 1939–44. III. k. 105. X. k. 489.

<sup>47</sup> KN 1935–39. III. k. 428.

<sup>48</sup> Az „országgyarapító” államfő kultuszára nézve: Turbucz: *A Horthy-kultusz*. I. m. 156–163.

<sup>49</sup> Horthy – ha miniszterelnöke jónak látta – láthatóan kész volt többször és bármennyi időre elnapolni a képviselőház üléseit.



*A Darányi-kormány bemutatkozása 1936 októberében*

## III. 2.

## KORMÁNY ÉS PARLAMENT

A parlamentáris államrendezkedés egyik legfőbb ismérve a kormány parlamenti felelősségének és alkotmányjogi értelemben utóbbi elsőbbségének a biztosítása. A korszak elején a két hatalmi ág viszonyát – bizonyos módosulásokkal – a dualizmus kori jogszabályok és alkotmányos gyakorlat határozta meg, ami mindenekelőtt azt jelentette, hogy a kormányzat működésével – beleértve a minisztériumok számának és hatáskörének a megállapítását – és a többi hatalmi ághoz való viszonyával kapcsolatos kérdések törvényi szabályozás keretébe tartoztak. A függés egyúttal a jogi felelősség fogalmát is magában foglalta, az 1848. évi III. tc. 32. § szerint ugyanis a miniszterek felelősségre vonhatóak, ha tevékenységük megsért bizonyos alkotmányos alapelveket, törvényellenesen kezelik a rájuk bízott közpénzeket és mulasztást követnek el a törvények végrehajtása, valamint a közrend fenntartása terén. A felelősségre vonás lefolytatása eredetileg az országgyűlés két házának volt a feladata, mivel azonban 1920-tól hat éven át csupán egykamarás törvényhozás működött, az 1920. évi X. törvénycikk egy új testület, az alkotmányvédelmi bizottság felállításával átmenetileg a nemzetgyűlés, illetve a felsőbb bíróságok kezébe helyezte.<sup>50</sup> A felsőház felállítását után lényegében véve a korábbi szabályozás állt vissza.<sup>51</sup> Eszerint a miniszterek felelősségre vonását a képviselőház rendelhette el, akkor, ha valamely képviselő indítvány formájában kezdeményezte és azt a képviselők általános többsége támogatta. A döntés után azonban a tényleges eljárás lefolytatása már egy, a felsőház által választott ítélőbíróság kezében volt, melynek döntése ellen nem lehetett fellebbezni. A korszak folyamán több ízben is felmerült a tényleges alkalmazás kérdése, így a húszas évek elején több politikus az 1918-as forradalom révén hatalomra került, Károlyi Mihály vezette kormányt szerette volna, bíróság elé citálni,<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Az említett törvény 2. §-a alapján a nemzetgyűlés 30 tagot választ a testületben, de nem a saját tagjai közül, míg a Kúria és a Közigazgatási bíróság 15-15 tagot küldhet. Az összetételre nézve. MNL-OL K 2 643. csomó, A XXI.

<sup>51</sup> 1926. évi XXII. tc. 48–49. §-a alapján.

<sup>52</sup> Pallavicini György e célból egy külön testület, úgynevezett nemzetvédelmi bíróság felállítását kezdeményezte. NI 1920–1922. VII. k. 298–300.



Károlyi Mihály a forradalom alatt. 1918. október 31.

baloldali képviselők pedig több ízben is próbálták ugyanezt megtenni Bethlen Istvánnal szemben.<sup>53</sup> Ezek a kísérletek azonban nem realizálódtak, és ténylegesen soha, egyetlen miniszter ellen sem indult eljárás kötelességszegés miatt, nem véletlenül. A frissen kormányra kerülő politikusok ugyanis nem kívánták az elődeikkel szembeni harcot ilyen szélsőséges eljárásig folytatni. Károlyi Mihály esetében persze más lett volna a helyzet, hiszen nála különösebb gond nélkül meg lett volna a szükséges többség. A Kossuth-párti Nagy Vince a második nemzetgyűlésben fel is vetette ennek lehetőségét, de a Bethlen-kormány – jól érzékelve, hogy egy ilyen procedura nemkívánatos nyilvánosságot jelentene az októbrista politikusoknak – a kezdeményezés elvetése mellett döntött.<sup>54</sup>

Politikai értelemben a felelősség azt jelentette, hogy csak olyan

kormány működhet, amely bírja a parlamenti képviselők többségének a bizalmát és támogatását. A kormányalakításoknak és a váltásoknak persze kialakult procedúrája volt, melynek első lépcsőjét az államfői döntés jelentette. Horthy elvileg szabadon, minden kötöttségtől mentesen, bárkinek adhatott kormányfői megbízást, de a törvényhozás elé már csak azok álltak, akik az előzetes tárgyalásokon biztosítani tudták maguknak a többségi párt(ok) támogatását.<sup>55</sup> Kormányalakítási megbízás esetén tehát kormányzói kézirat tudatta a parlamenttel a döntést, s ennek bejelentése után szinte azonnal, a következő államfői kézirat már a többi miniszter kinevezését is bejelentette. Utóbbi esetben a kijelölt kormányfő javaslattevő joggal bírt, így a névsor tulajdonképpen az ő elképzeléseit tükrözte, az előzetes tárgyalások során kialakított

<sup>53</sup> 1922-ben a liberális-demokrata és legitimista, a harmincas évek elején pedig a szociáldemokrata irányzat vezetői tettek ilyen jellegű nyilatkozatokat. *Pesti Napló* 1922. május 10. 1. május 24. 1. KN 1931–1935. I. k. 363.

<sup>54</sup> Nagy Vince: *Októbertől októberig*. Budapest, 1991, História–Európa, 189.

<sup>55</sup> Egyetlen olyan eset ismert – Bethlen Istváné 1920 júliusából – aki a kellő parlamenti támogatás hiánya miatt adta vissza megbízatását.

egyezségek és kompromisszumok alapján. Még ugyanezen az ülésen került sor a designált miniszterelnök bemutatkozó beszédére, amely egyfajta elvi és gyakorlati kormányprogramot jelentett, majd a róla lefolytatott vita zárta le a politikai téren a kormányalakítási folyamatot.

A miniszterelnökök felmentése szintén Horthy hatalmi jogosítványai közé tartozott, melynek gyakorlati kivitelezése többféle módon történhetett. Az államfő megtehetette, hogy egyszerűen elutasítja kormányfőjének ez irányú kérését, s ilyenkor csupán annyit kellett tennie, hogy elhatározását közli a törvényhozással. Efféle visszautasítás egyébként csupán két ízben fordul elő a korszakban. 1926 októberében Bethlen Istvánnal és 1938 novemberében Imrédy Bélával. Másik lehetőségként elfogadja a lemondást, de ugyanazt a személyt ismét kinevezi miniszterelnöknek. A két változat gyakorlati szempontból hasonló jelentőséggel bírt. Mindenekelőtt a miniszterelnök személye ugyanaz maradt, de az már a politikai körülményektől, illetve a kormányfő akaratától függött, hogy a kabinet változatlan személyi összetételben működött tovább, vagy történt személyi váltás néhány minisztérium élén. Efféle aktusra olyankor került sor, ha a kormányfő egy válságos politikai helyzeten, kiélezett küzdelmen jutott túl, vagy éppen ellenkezőleg, nagyobb horderejű reformokat kívánt a közeljövőben keresztülvinni, s akkor az ismételt megbízás az államfői támogatás demonstratív kifejezését takarta. Három ízben fordult elő a korszakban, hogy az államfő nem fogadta el a lemondást. 1920 novemberében, amikor is Horthy ezzel kívánta jelezni, hogy a Teleki-kormányt semmilyen felelősség nem terheli a trianoni békeszerződés kapcsán. 1926 októberében a kormányzó döntése azt fejezte ki, hogy álláspontja szerint Bethlen Istvánt semmilyen felelősség nem terheli a frankhamisítási ügyben. 1938. november végén pedig az elutasítás annak a nagyszabású politikai akciónak a kudarcát jelentette, amely Imrédy Béla megbuktatását célozta volna. Ennél valamivel gyakoribb volt a lemondás elfogadása, majd ugyanazon személy újbóli kinevezése. 1920 decemberében Teleki Pál, egy évvel később Bethlen István, 1935 márciusában Gömbös Gyula, 1938 márciusában Darányi Kálmán, majd ugyanezen év november közepén Imrédy Béla kapcsán.<sup>56</sup> Az első három alkalommal lényegében arról volt szó, hogy a kormányzat egy korábbi válsághelyzetet követően így juttatta kifejezésre, hogy a pozíciója stabil,<sup>57</sup> míg 1938-ban ugyanez fordított módon érvényesült, a kormányfők jövőbeni politiká-

<sup>56</sup> Imrédy Bélánál tehát pár héten belül mindkét verzió – lemondás elutasítása és elfogadás, majd újbóli kinevezés – előfordult.

<sup>57</sup> Teleki Pálnál egy parlamenti leszavazás, Bethlen Istvánnál IV. Károly második visszatérési kísérlete, Gömbös Gyulánál pedig a kormánypárt bethlenista csoportjával való konfliktusa jelentette a közvetlen előzményt. Ablonczy: *Teleki Pál*. I. m. 190–193. Romsics Ignác: *Bethlen István*. I. m. 136. és 260. Gergely: *Gömbös Gyula*. I. m. 288–290.



Imrédy Béla kormánya, 1938

jukat akarták a demonstratív gesztussal megtámogatni.<sup>58</sup> A teljesség kedvéért persze hozzá kell tenni, hogy a megerősítés soha nem szólt hosszú időre, s több ízben is előfordult, hogy az újból kinevezett kormányfő pár hónappal később mégis lemondásra kényszerült. Amennyiben viszont Horthy elfogadta a lemondást, akkor csupán annyit kellett tennie, hogy döntéséről kéziratban értesítse a törvényhozást.

1920 februárja és 1944 márciusa között összesen 10 személy alakított kormányt<sup>59</sup> és megalakulásakor formailag mindegyik rendelkezett a parlamenti többség támogatásával. Ez a többség az első nemzetgyűlés alatt a két nagy pártot, illetve a hozzájuk csatlakozó disszidens csoportot jelentette, ami a cikluson belüli mozgásokkal együtt is – példátlan méretű, 85–90%-os többséget biztosított a miniszterelnökök számára. 1922 februárjától, az Egységes Párt megalakulásával pedig egy másféle, a korszak végéig fennálló hatalmi struktúra alakult ki: volt egy nagy párt, amely a korszak folyamán többszöri belső átalakuláson és névváltozáson ment át, de kormánypárti pozíciója változatlan maradt. 1922 és 1939 között öt választásra került sor, melyet a kormánypárt változó mandátumaránnyal, de mindig megnyert. A gyakorlatban ez azt jelentette,

<sup>58</sup> A Darányi és Imrédy így akarták megalapozni szélesebb ívű reformpolitikájukat és hozzá kapcsolódóan a jobboldali radikalizmus irányába történő eltolódást – kormányátalakítással összekötve – megalapozni. Kerepeszki: *A „tépeldőd...”*. I. m. 105. Sipos: *Imrédy Béla és a Magyar Megújulás*. I. m. 66–67.

<sup>59</sup> Ismert tény, hogy közülük Teleki Pál kétszer is lehetett miniszterelnök.

hogy a választások következtében, annak eredményeképp soha nem került sor kormányváltásra. Minden ciklus kezdetén ugyanaz a személy ült a miniszterelnöki bársonyszékben, aki korábban, így sem újbóli kinevezésre, sem kormányprogram adására nem volt szükség. A történeti szakirodalomban lényegében véve konszenzus van abban a tekintetben, hogy a választójog szűkítése és részben nyíltá tétele, a választási rendszer korrupt és a kormánypártnak egyoldalúan kedvező alkalmazása következtében a választási eredmények csak erősen eltorzított formában tükrözhatték a társadalom politikai tagolódását és kizárták a parlamenti váltógazdaság érvényesülését. A képviselők hajlandóságát arra, hogy éljenek a kormány felé törvényi s egyéb eszközökkel biztosított ellenőrzési jogosítványaikkal, eleve behatárolta az a tény, hogy megválasztásuk számottevő mértékben a helyi közigazgatási apparátus magatartásától függött, mellyel rendszerint az érintettek is tisztában voltak. Annak következtében, hogy a választási rendszer jogi oldalról nem biztosított esélyegyenlőséget a jelöltek számára, csökkent, illetve formalizálódott az intézmény legitimációs funkciója és kieleződött a kormánypárt-ellenzék közötti szembenállás. Miközben előbbiekre rendre azt hangoztatták, hogy a választópolgárok akaratát képviselik a testületben, az ellenzéki irányzatok kivétel nélkül egy igazságtalan választási rendszer áldozataiként, „elsöpörő kisebbség”-ként tekintettek önmagukra, akiket csak a választási manipulációk és jogi korlátok fosztottak meg egy nagyarányú sikertől. Jellemző módon a nemzetgyűlés 1924. november 19-i ülésén, a fővárosi közigazgatásról szóló törvényjavaslat tárgyalásán a szociáldemokrata Farkas István indulatosan vágta oda az állandóan közbeszóló, fajvédő Lendvai Istvának: „Ön csak töredékek alapján jöhet be, én meg nagy, tízezres szavazatokkal jöttem be és jövök be ezután is, nyugodt lehet!” Mire Lendvai azzal replikázott, hogy őt Cegléd városa négy ellenjelölttel szemben, a helyi tisztviselői apparátus támogatása nélkül, abszolút többséggel választotta meg törvényhozónak.<sup>60</sup> Amint a jelzett eset is mutatja, a nemzetgyűlés, majd a képviselőház ülésein bármikor polémia robbanhatott ki a képviselők között akörül, hogy ténylegesen ki bírja a választók többségének a támogatását.

A választás rendszer mellett a kormányzó politikai szerepe is a parlamenti funkciók gyengítése irányába hatott. Bár a napi politika menetébe Horthy többnyire alig folyt bele, a miniszterelnök személyének a kiválasztásánál rendre érvényesítette akaratát, időnként közvetett módon, az előzetes tárgyalásokon keresztül vagy pedig egész egyszerűen a kormánypártra mintegy ráerőltette a saját emberét. A kormánypárt gyengeségét, kezdeményezőkézségének hiányát és persze esetenkénti belső megosztottságát jól mutatja, hogy soha nem volt olyan helyzet, amikor a frakció nyíltan és egységesen egy konkrét jelölttel állt volna elő. Ennek folytatásaként a mindenkori kormányfő helyzete csak akkor lehetett szilárd, ha bírta az államfő bizalmát és támogatását, melynek elvesztése rendszerint a miniszterelnök bukását eredményezte.

A harmadik korlátozó tényezőt a folyamatos parlamenti többség biztosítása körüli szabályozatlanság és az inkább jogszerűtlennek tekinthető gyakorlat jelentet-

<sup>60</sup> NN 1922–196. XXVII. k. 263–265.



### Képek a kormányváltásról

1. Az egységspárt a kormány bemutatkozását várja. 2. Károlyi Gyula gróf miniszterelnök a politikusok egy csoportjával. 3. Vitéz Keresztes-Fischer belügyminiszter (középen) és Zoltai Tibor igazságügyminiszter az egységspártban.

„Képek a kormányváltásról” (Képes Krónika, 1931)

te. Mint már szó volt róla, a designált miniszterelnök parlamenti bemutatkozásának az általa adott programbeszéd szerves részét képezte. Kormányprogramot adni persze nagy horderejű dolognak számított, s a képviselők ennek megfelelően akár hosszas tanácskozást is készek voltak folytatni róla és eleinte folytattak is. Teleki Pál 1920 decemberében kapott ismételt megbízást a kormányalakításra, s beszédét követően a képviselők oly nagy aktivitást mutattak, hogy a vita több mint két hónapon át – 1920. december 17-től 1921. február 26-ig – tartott, melynek során összesen 29 képviselő kért és kapott szót. A vita lezárultával azonban nem kellett szavazást tartani, s azzal, hogy a kormánypárti képviselők a miniszterelnök mellett szólaltak fel, a támogatást adottnak vették. Persze a kormányprogramról folyó polémia elnyúlása így is kellemetlen lehetett a kormányfők számára ezért a Bethlen-érával kezdődően annak korlátozására törekedtek. Bethlen 1921 decemberében, újbóli kinevezésekor ügyes taktikával egyszerűen elhagyta a beszédéről folyó

vitát,<sup>61</sup> a következő alkalommal, 1926 októberében, miután Horthy nem fogadta el a lemondását, nem kellett és nem is adott programot, amit azzal az indokkal tett meg, hogy időpazarlásnak tekintené, ha ezzel „alkalmat adna hetekre menő viták-ra”.<sup>62</sup> Az 1928-ban életbe léptetett új házszabályok előírták, minden olyan tárgynál, melyeknek, csak általános vitájuk van – és a kormányprogram ide tartozott –, a felszólalások ideje 15 percre korlátozódik, egyszeri hosszabbítási lehetőséggel.<sup>63</sup> 1931. augusztus végén Károlyi Gyula frissen kinevezett miniszterelnökként nem kívánt hosszas politikai csatározásokba belebonyolódni, ezért két nap után – az ülések elnapolásával – rövid úton véget vetett a további vitának.<sup>64</sup> Lépése azután általános gyakorlattá vált, miszerint a kormányprogramról folyó tanácsozások két napig tartanak. Két alkalommal azonban még ez is elmaradt: 1938 májusában, Imrédy Béla és 1941 áprilisában, Bárdossy László kinevezésekor.<sup>65</sup>

A mindenkori kormánynak természetesen nemcsak megalakulásakor, hanem azt követően is rendelkeznie kellett a parlamenti többség támogatásával, az azonban soha nem volt jogilag szabályozva, hogy a többség és a bizalom mikor, milyen körülmények esetén tekinthető megszűntnek. Szigorúan véve persze a legtöbb ügynél nem általában véve a kormány, hanem annak tagjai álltak közvetlen kapcsolatban a törvényhozással, így leszavazásuk rendszerint nem a kormány egészének, hanem a konkrét személynek szólt. Az első nemzetgyűlés alatt még élt a tágabb értelmezést fenntartó gyakorlat, melyet az 1920 végi botrány mutatott meg a legteljesebben. Korányi Frigyes pénzügyminiszter 1920. június végén törvényjavaslatot nyújtott be a Pénzügyi Központról, melynek decemberi, plenáris tárgyalása során a honatyák – Ereky Károly képviselő kezdeményezésére és a miniszter ellenvéleménye dacára – megszavazták az egyik szakasz elhagyását, mire Korányi azonnal, a másnapi ülésen pedig – szolidaritásul – az egész kormány benyújtotta a lemondását.<sup>66</sup> Az eset némi zavart okozott, hiszen a tagoknak nem volt szándékukban kormánybukatást előidézni, s a kormányzó végül újra Telekit nevezte ki miniszterelnöknek, aki azt elfogadta, de a történetet bizonyos fokú kormányátalakításra is felhasználta.

Bethlen István kormányra kerülésétől kezdődően azonban a mindenkori miniszterelnökök súlyt helyeztek arra, hogy efféle leszavazások ne fordulhassanak elő, s annál a három esetben, amikor mégis ilyen történt, nem voltak konzekvenciák. Tom-

csányi Vilmos Pál igazságügyi minisztert 1920 júliusában, a költségvetési vitánál egy indítványról szóló szavazásnál, Bud János kereskedelemügyi minisztert 1930-ban egy törvényjavaslat módosításairól folyó tárgyaláson szavazták le a képviselők.<sup>67</sup> Végül ismét – a Károlyi-kormányban pénzügyminiszteri posztot betöltő – Korányi Frigyes került ilyen helyzetbe 1932-ben, a költségvetés tárgyalásakor, egy határozati javaslat kapcsán.<sup>68</sup> A kormány vagy akárcsak az érintett miniszter lemondása azonban egyszer sem következett be, arra hivatkozva, hogy egyik ügy sem bírt meghatározó jelentőséggel és valóban nem utalt semmi arra, hogy a kormányfő bármelyik alkalommal elveszítette volna parlamenti többségét. Ennek ellenére mindegyik miniszterelnök elismerte a bizalmi szavazás intézményének a létét, sőt éltek is vele. 1926-ban Bethlen István egyértelművé tette, hogy a frankhamisítási bizottság jelentéséről szóló szavazást alapvetőnek tekinti kormánya működése szempontjából, Károlyi Gyula pedig 1931. augusztus végén ugyancsak az állását kötötte ahhoz, hogy a többség támogassa-e az ülések elnapolására vonatkozó elnöki indítványt. 1938 végén azonban már semmilyen magyarázat nem szépíthette meg a kudarc tényét, miután a november 23-i ülésen a Ház 115:94 arányban leszavazta a javasolt napirendet.<sup>69</sup> A kezdeményezésre nyíltan az Imrédy-kormánnyal szembeni bizalmatlansági indokkal került sor, azután, hogy tömeges kiválásokkal lényegében véve kettészakadt a kormánypárt, ráadásul a századelőn már volt precedens hasonló esetre.<sup>70</sup> A válsághelyzet – ahogyan korábban szó volt róla – úgy oldódott meg, hogy Horthy nem fogadta el a lemondást és Imrédy Béla még bő két hónapig miniszterelnök maradhatott. Tagadhatatlan, nem volt olyan előírás, miszerint az államfőnek feltétlenül parlamenti többséggel rendelkező személyt kell kormányfőnek kineveznie, ráadásul ez a többség, igaz, hogy csak minimális mértékben, de rövid időn belül meglett. A Nemzeti Egység Pártja ugyanis eredetileg 162 képviselővel rendelkezett, amely november folyamán – a ki- és belépések miatt – 98-ra olvadt.<sup>71</sup> Ehhez járult az immár egyértelműen kormánytámogatóvá lett Egyesült Keresztény Párt 18 embere,<sup>72</sup> valamint a behívott 17 felvidéki törvényhozó, akik december 5-én foglalták el helyüket a testületben. Így az átmenetileg 262 fősre duzzadt képviselőházban a kormány 133 képviselő támogatására számíthatott. Ennek ellenére – figyelembe véve, hogy választások útján, illetve a törvényhozáson belüli pártérőviszonyok átrendeződése miatt még soha nem került sor kormányváltásra – a

<sup>61</sup> Bár Bethlen adott egy programfélét, de a napirendnél előrevették a legitimista képviselők mentelmi ügyének tárgyalását, ami teljesen félresöpörte a kormányprogramról tartandó vitát. NN 1920–1922. XIII. k. 202–211.

<sup>62</sup> NN 1922–1926. XLV. k. 279.

<sup>63</sup> Képviselőházi házszabályok 1928., 108.

<sup>64</sup> KN 1931–1935. I. k. 405.

<sup>65</sup> Előbbinél bizonyos reformjavaslatok sürgős keresztülvitele – a kormányváltásra éppen az első zsidótörvény-javaslat tárgyalása közben került sor –, utóbbinál a Jugoszlávia elleni háború jelentette az indokot.

<sup>66</sup> NN 1920–1922. VII. k. 170. és 206.

<sup>67</sup> NN 1920–1922. X. k. 667. KN 1927–1931. XXXV. k. 50–51.

<sup>68</sup> KN 1931–1935. VII. k. 396.

<sup>69</sup> KN 1935–1939. XX. k. 299.

<sup>70</sup> 1903. szeptember végén a képviselőház Khuen-Héderváry Károly kormányfő ellenében az ellenzéki Kossuth Ferenc napirendi indítványát fogadta el, mire a következő ülésen Khuen-Héderváry benyújtotta lemondását. Képviselőházi napló 1901–1905. XVIII. k. 197.

<sup>71</sup> A Nemzeti Egység Pártjához, 1938 nyarán még 162 képviselő tartozott, 1938 novemberében előbb 4, majd 60 törvényhozó hagyta el a pártot, utóbb még három személy, míg hármat visszafogadtak. *Magyarország évkönyve*, 1938. Szerk.: Béry László – Kun Andor, Budapest, 1939, Stádium, 23–24.

<sup>72</sup> Ebben nincsen benne az a három képviselő, akik a nevezetes esetben Imrédy ellen szavaztak.



Bethlen István miniszterelnök képviselőkkel társalog, 1927

lemondás tényleges bekövetkezte a politikai berendezkedés parlamentáris vonásait erősíthette volna.

Egyetlen területen került sor a kormány-parlament viszony pontosabb szabályozására. Az 1928. évi házszabályok lehetővé tették a képviselőknek, hogy indítványt tegyenek a következő ülés napirendjére, akkor, ha „a kormány valamelyik tagjának [...] a kormány programját érintő nyilatkozata alapján a bizalmi kérdést kívánja felvetni”.<sup>73</sup> 1928 és 1939 között azonban az ellenzéki politikusok csak kivételesen éltek ezzel a lehetőséggel, abból kiindulva, hogy a kormánypárt úgyis leszavazza indítványait, ahogyan az meg is történt. Az 1939. évi házszabályok azonban megszigorították a törvényhozók számára azt, hogy hozzászólhassanak a napirendi vitához. Ettől kezdve egy ellenzéki képviselő csak akkor kaphatott szót, ha olyan ügyet kívánt napirendre tüzetni, amely „házszabályszerűen” elő van készítve, vagy bizalmi kérdést kíván felvetni. Mindez felértékelte az utóbbi lehetőséget, annak ellenére, hogy a házelnökök csak akkor fogadták el szabályszerűnek az ilyen indítványt, ha abban pontosan meg volt jelölve, hogy mely kormánytag, melyik beszédrészlete alapján óhajtnák a bizalmi szavazást. A honatyák azonban hamar megtanulták a pontosságot és 1939–44 között kirívóan sok, 14 ilyen indítvány került a plénum elé. Jelentőségük azonban felettébb korlátozott volt, ugyanis minden napirendről folyó szavazásnál

<sup>73</sup> Képviselőházi házszabályok, 1928. 84.

rendre a házelnök javaslata győzött, így a fenti szabályok alapján ténylegesen soha nem került sor bizalmi szavazásra.<sup>74</sup>

A három tényező együttes hatása azonban mégiscsak oda vezetett, hogy a kormány parlamenti felelőssége egyre formalizáltabbá vált. A folyamat első állomását 1921 tavasza, Bethlen kormányalakítása jelentette, amikor a miniszterelnök elérte, hogy a kulcsfontosságú tárcák élére saját bizalmi embereit helyezte, akik vagy tagjai sem voltak a nemzetgyűlésnek, vagy felettébb bizonytalan parlamenti háttérrel rendelkeztek. A későbbiekben azután gyakorlattá vált, hogy a miniszterek kiválasztása részben függetlenedett a kormánypárti képviselőcsoporttól, illetve utóbbiak a kormányalakítási tárgyalásokon csupán egy tényezőt jelentettek a számos egyéb faktor mellett. A fordulóponthoz kétségtelenül 1922 jelentette, amikor került az Egységes Párt létrehozására, az új választójogi rendelet életbe léptetésére és ennek alapján a nemzetgyűlési választások lebonyolítására.

Kormány-parlament viszonylatban persze nemcsak a többségi elv megléte vagy hiánya jelentette a kapcsolat egyetlen vetületét, sőt bizonyos fokú összefonódás elkerülhetetlen és természetes jelenség volt. Ennek inkább csak kifejeződését, mintsem szerves részét alkotta a kormánytagok képviselősége. Egyik oldalról tovább élt az a tradíció, miszerint a miniszterség általában véve politikai állás, ezért amikor valaki kormánytag lett, rendszerint törekedett arra, hogy ha addig nem volt, akkor legalább utána képviselő legyen. Károlyi Gyula pályája mutatja talán a legegységelműbben a mondottakat. Károlyi sokáig visszavonultan élt Szatmár megyei birtokán, mígnem 1930 decemberében külügyminiszter lett Bethlen István kormányában, ami azzal járt, hogy a fél évvel későbbi választásokon jelöltként indult és győzött Székesfehérváron. 1931 augusztusában azután – tovább emelkedve a ranglétrán – a miniszterelnöki bársonyszéket is elnyerte, de mihamarabon lemondott magas állásáról, a képviselőségtől is megvált.<sup>75</sup> Az sem volt akadály, ha valaki ciklus közben lett miniszter, ilyenkor ugyanis az illető valamely időközi választáson tudott mandátumot szerezni magának.<sup>76</sup> Másfelől a miniszteri állás bizonyos távolságtartást kívánt meg a parlamenti munkától, így ha valaki kormánytag lett, akkor azt bejelentették a Házban, az érintett személy rögtön lemondott bizottsági helyeiről és a továbbiakban már rendszerint nem képviselőként, hanem kormánytagként kért és kapott szót az üléseken, ami lényegében véve korlátlan lehetőséget jelentett a számára. Miután ugyanis rendszerint előre nem

<sup>74</sup> Imrédy november végi leszavazása nem ebbe a kategóriába tartozott.

<sup>75</sup> Farkas Gábor: Várostörténeti tanulmány. Székesfehérvár a két világháború között 1919–1941. In *Alba Regia. A Szent István Király Múzeum évkönyve*, 38. Szerk.: Demeter Zsófia, Székesfehérvár, 2009, 110. Püski Levente: Egy arisztokrata tekintély: gr. Károlyi Gyula. In *Arisztokrata életpályák és életviszonyok*. Szerk.: Papp Klára, Püski Levente. Debrecen, 2009, Debreceni Egyetem Történelmi Intézete, 216–217.

<sup>76</sup> Teleki Pál 1938. május közepén lett kultuszminiszter, majd – szeptember közepén – egy időközi választáson megszerezte magának a tokaji kerület mandátumát, úgy, hogy előzetesen semmilyen helyi kötődése nem volt.

látható kérdésekről, ügyekről is beszélniük kellett, a korszak összes házszabálya rögzítette, hogy a miniszterek bármikor, témamegkötöttség nélkül szólalhatnak fel.

Eredendően többféle lehetőség állt a törvényhozók rendelkezésére a kormány tevékenységének az ellenőrzésére – napirend előtti felszólalások, interpellációk, a miniszterek által benyújtott törvényjavaslatok és jelentések tárgyalása, költségvetési javaslatok és zárszámadások vitája stb. – ezek egy részét azonban az első nemzetgyűlés alatt a bizonytalan politikai körülmények miatt nehezen lehetett érvényesíteni. Így azután – amint arra már utaltunk – az előírt módon elkészített és benyújtott költségvetések, zárszámadások híján az indemnitási viták töltötték be egyfajta pótlékszerepet. A minisztereknek persze ennek ellenére számos olyan parlamenti kötelezettséggel kellett szembenézniük, melyeket részben a házszabályok, részben a hagyományok írtak elő a számukra, de a képviselők részéről is láthatóan megvolt a szándék, hogy éljenek ellenőrzési jogukkal. Az interpellációknál elvileg 30 napos válaszadási kötelezettséggel rendelkeztek a kormány tagjai, miközben az 1848. évi III. tc. 29. §-a ettől eltérő, rendkívüli tájékoztatási feladatokat is előírt a számukra. Az ominózus paragrafus szerint „a miniszterek az országgyűlés mindegyik táblájánál, annak kívánatára megjelenni, s a megkívántató felvilágosításokat megadni tartoznak”. A kettő közötti ellentmondás igen korán felszínre került, pontosabban szituációfüggő volt, hogy melyik kerül alkalmazásra. Így a nemzetgyűlés 1920. március 22-i ülésén a keresztény párti Lingauer Albin sürgős interpellációjában kemény támadásokat intézett több kisgazda miniszter ellen, majd elérte, hogy házhatározat mondja ki – az említett törvényre hivatkozva – a gyors válaszadási kötelezettséget a számukra. Az érintettek azután a következő ülésen valóban megjelentek és reagáltak az interpellációra, miközben ingerülten bélyegezték meg magát az eljárást.<sup>77</sup> Két hónappal később a Tisztelet Ház ennél is továbbment, amikor Weber János ugyancsak sürgős interpellációja után kimondta, hogy a külügyminiszter azonnal hallgattassék meg, mire ülésfelfüggesztés következett, majd a plénum elé citált Teleki Pál megadta a kért felvilágosítást.<sup>78</sup>

Ilyen körülmények között nem meglepő, hogy a miniszterek számára terhes kötelezettséget jelentettek a közvetlen parlamenti feladatok és próbálták azokat csökkenteni. 1920 nyarán a Simonyi-Semadam-kormány az ülések elnapolásával próbálkozott, az interpellációs válaszok pedig kezdettől fogva erős késébe kerültek. A leggyakrabban alkalmazott módszernek mégis az bizonyult, hogy az érintett tárca vezetője nem vett részt közvetlenül a vitában, hanem valamelyik alárendeltjét – államtitkár vagy osztálytanácsos – bízta meg a képviselével. A házszabályok lehetővé tették az efféle eljárást, azzal a megkötéssel, hogy a megbízottakat előre be kell jelenteni a plénum előtt, s a feladatok kimerül abban, hogy egy konkrét témánál felvilágosítással tartoznak a Ház felé.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> NN 1920–1922. I. k. 175–192.

<sup>78</sup> NN 1920–1922. III. k. 328–334.

<sup>79</sup> Képviselőházi házszabályok, 1908. 162.

A hagyományos tárgyalási mód azután a korszak folyamán számos területen megmaradt, benne a kormánytagok kötelezettségeivel. Így a miniszterek által benyújtott javaslatoktól nem lehetett megtagadni a bizottsági tárgyalást. A miniszter többnyire részt vett az általa beterjesztett javaslatnak előbb a bizottságban, majd a plénumon történő tárgyalásán, s a vita végén mindkét helyen reagált a javaslat kapcsán elhangzott felvetésekre, kritikákra. Költségvetésnél ugyancsak elvárt követelmény volt, hogy részt vegyen a részletes tárgyalásnak azon a részén, amely saját tárcájáról folyt, mint ahogyan az interpellációs válaszadás kötelezettségét is – elvileg – minden házszabály rögzítette.

Ugyanakkor bizonyos területeken olyan változások történtek, melyek a kormányzat dominanciáját, illetve irányító szerepét voltak hivatottak erősíteni. Azt a hagyományt, miszerint a törvényjavaslat benyújtásakor a miniszter egyúttal azt is közölte, hogy mely bizottság/bizottságok által kívánja azt tárgyaltatni, az 1928. évi házszabályok mondták ki formálisan, azzal a kiegészítéssel, miszerint a Ház jogosult arra, hogy szavazás útján a javaslatot más bizottságoknak is kiadhatja tárgyalás végett.<sup>80</sup> A fentiekén túl a különleges tárgyalási rendnél a miniszter megszabhatta, hogy a képviselők közül kit kíván az általános vitánál előadóként felkérni, ami 1939-től – a különleges tárgyalási renddel együtt – általános eljárássá vált.<sup>81</sup> A miniszterek sem látogatták már olyan sűrűn az üléseket, pontosabban a Bethlen-kormány csupán arra törekedett, hogy tagjai közül – beosztásos rendszerben – egy személy legyen jelen az ülésen, amit többé-kevésbé sikerült is betartani.<sup>82</sup> Azzal a kötelezettséggel sem kellett már számolni, hogy a képviselők bármikor megjelenésre és beszámolóra kötelezhetik a minisztereket, az erre irányuló indítványok ugyanis tárgyalásra sem kerültek, vagy a házelnök egyszerűen leszavaztatta azokat. Az 1939. évi házszabályreform során külön kitértek a kérdés rendezésére,<sup>83</sup> melynek azonban csupán jogi jelentősége volt.

A házszabályok több ízben korlátozták a képviselők beszédidejét, ami azonban nem vonatkozott a miniszterekre, valamint megbízottakra. Végso esetben pedig arra is lehetett számítani, hogy a házelnökség a tárgyalási rendre vonatkozó szabályokat a kormányra kedvező módon értelmezi és alkalmazza. Ez a magatartás különösen szavazásoknál bizonyult hasznosnak – számos esetben fordult elő, hogy az elnök időhúzással adott lehetőséget a kormánytagoknak, hogy meglegyen a szükséges többségük –, de más alkalmakkor is lehetett számítani hasonló eljárásra. Az 1924. november 27-i ülésen, a képviselők már befejezték a középiskolai tanárok képzéséről

<sup>80</sup> Képviselőházi házszabályok, 1928. 81.

<sup>81</sup> Képviselőházi házszabályok, 1939. 83–84.

<sup>82</sup> Az 1925. december 12-i minisztertanácsi ülésen Bethlen külön is felhívta a miniszterek figyelmét, hogy a nemzetgyűlés üléseire vállalt beosztást tartsák be és akkor nem fordulhat elő olyan kellemetlen eset, mint aznap, hogy a kormány tagjai közül senki nem volt jelen. Mt. jegyzőkönyvek, 1925. december 12. 26.

<sup>83</sup> Képviselőházi házszabályok, 1939. 102–103.

szóló törvényjavaslat tárgyalását, amikor Klebelsberg Kuno vallás- és közoktatásügyi miniszter módosító indítvánnyal állt elő, melyet az elnök azzal a megjegyzéssel fogadott el, hogy az eset nem képezhet precedenst a jövőre nézve.<sup>84</sup>

Az ellenőrző szerep nem azt jelentette, hogy a parlament folyamatos beszámoltatásra és tevékenységének kontrolljára készíti a kormányzatot. Azoknak a metódusoknak a politikai súlya, melyek eredendően ezt célozták – interpellációk, napirend előtti felszólalások, költségvetések, zárszámadások, miniszterek felelősségre vonása stb. – valójában már a dualizmus alatt egyre inkább csökkent. Itt inkább csak arról volt szó, hogy ezek a mechanizmusok bizonyos fokú együttműködésre készítik a mindenkori kormányt a parlamenti képviselőcsoportok/pártok felé annak érdekében, hogy a többség folyamatosan biztosítható legyen. Látszólag a Bethlen-éra a parlamenti jogok kiteljesedését hozta magával azzal, hogy pénzügyi téren helyreállt a hagyományos tárgyalási rend, de valójában éppen ellenkező irányú változások következtek be. Az egységes kormánypárt megteremtése, a parlamenti felelősség formalizálódása azzal járt együtt, hogy a törvényhozás ellenőrző szerepe fokozatosan lecsökkent, a párt teljesen alárendelődött a kormánynak és utóbbi irányító szerepe egyre inkább megkérdőjelezhetetlenné vált. Így nagyjából 1924-től, amikor egyértelművé vált a részben kormánypárti, részben ellenzéki erőket tömörítő összefogás kudarca,<sup>85</sup> olyan helyzet állt elő, hogy az ellenőrzés eszközrendszere a maga eredendő hiányosságaival látszólag megmaradt, de szerepe egyre inkább formalizálódott. Ennek részeként a parlament munkáját is egyre inkább egyre inkább a mindenkori kormányzat tervei és elképzelései határozták meg, amely külsőleg elsősorban az ülések napirendjének a meghatározásában nyilvánult meg. Igen jellemző eset történt ebből a szempontból 1927. október 18-án. Az elnök ugyanis azzal a javaslattal állt elő, hogy



Klebelsberg Kuno vallás- és közoktatásügyi miniszter.

<sup>84</sup> NN 1922–1926. XXVII. k. 453.

<sup>85</sup> Romsics: *Bethlen István*. I. m. 158–161.

a következő ülésen mentelmi ügyekkel foglalkozzanak mivel „elegendő tárgyalásra kész ügyünk nincsen”, mire Bethlen – magára véve a kijelentést – felállt és rövid tájékoztatást adott a kormány őszi munkaprogramjáról.<sup>86</sup> A kormánypárti törvényhozók képesek voltak egyes részterületen módosításokat elérni, illetve megszavazni, ellenzékiek meg az interpellációk révén tájékoztatásra szorítani a minisztereket, illetve bizonyos témákat napirenden tartani, de befolyásuk ennyiben ki is merült. A költségvetések és zárszámadások tárgyalásánál éppúgy, mint az egyéb törvényjavaslatok esetében megszűnt a leszavazás veszélye, ha kormánypárti képviselők mégis effélével próbálkoztak, akkor a két fél küzdelméből rendre a miniszterelnökök kerültek ki győztesen, kivéve, ha az akciót egyéb erők – elsősorban a kormányzó – is támogatták. Ezzel nemcsak az esetleges leszavazás veszélye szűnt meg, hanem annak esélye is minimálisra csökkent, hogy a parlament tevékenységét maguk a képviselők is formálhassák bármilyen, a kormánypolitika alapelemeit érintő kérdésben.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> KN 1927–1931. VI. k. 100.

<sup>87</sup> Ennek látványos jelenként 1925-ben a választójogi törvényjavaslat tárgyalásakor egységes párti, sőt ellenzéki képviselők apróbb módosításokat elérhettek, de az olyan kardinális ügyekben, mint a nyílt vagy titkos szavazás kérdése csakis a kormányfő akaratára érvényesülhetett.



Vármegyei képviselők csoportképe az 1938-ban Székesfehérváron megtartott jubileumi országgyűlésen

### III. 3.

## [344] • EGYÉB FELADATOK

A nemzetgyűlés, majd a képviselőház politikai súlyát, tevékenységét jelentős mértékben befolyásolta a politikai rendszer másik három intézményéhez való viszonya, a kapcsolat azonban – főleg a kormány és a törvényhatóságok irányába – ennél valamivel szélesebb területre terjedt ki. Eredetileg a századelőn alakult ki az a gyakorlat, hogy a törvényhozás különféle szakmai testületekben is képviselőhöz jutott. Az 1907-ben szerkezetében megreformált Országos Ipartanács a kereskedelemügyi miniszter egyfajta véleményező szerveként működött, melybe a képviselőház 12 tagot választott.<sup>88</sup> Az Amerikába történő kivándorlás a közéleti diskurzus egyik központi témájává vált, olyannyira, hogy a kormányzat 1908-ban törvényi úton kívánta a jelenséget szabályozni, melynek részeként egy Kivándorlási Tanács felállítására is sor került, mely a belügyminisztérium felé – elsősorban a szállító vállalkozók és irodáik működésével kapcsolatban – ugyancsak véleményezési joggal bírt. A mintegy 20 fős testületben négy fő prezentálta a képviselőházat, de oly módon, hogy a képviselőház az elnök által előzetesen kijelölt 20 személy közül választhatta ki a delegáltjait.<sup>89</sup>

Az 1918. őszi forradalom győzelme után a fenti intézmények megszűntek, de maga a gyakorlat nem merült feledésbe, olyannyira, hogy az 1920-as években, és különösen Bethlen miniszterelnöksége alatt sor került annak újjáélesztésére, sőt kiegészítésére. Az Országos Kivándorlási Tanács már 1920-ban ismét megalakult, ami az Ipartanács esetében csak jóval, később, az évtized végén történt meg.<sup>90</sup> A Kivándorlási Tanács esetében eredetileg a képviselőház és a főrendiház választott 4-4 tagot, de amíg a felsőház nem kezdte meg a működését, addig – 1920–1926 között – a nemzetgyűlés 8 fővel képviseltette magát a testületben.

Miután a nemzetgyűlési képviselők vissza-visszatérően sérelmezték az indemnítások útján való kormányzást, valamint az a tény, hogy a bizonytalan, átmeneti

<sup>88</sup> Az 1907. évi XLIV. tc. 1. és 3. §-a alapján.

<sup>89</sup> Képviselőházi irományok 1906–1910. XXIII. k. 429. 1909:II. tc. 32. §.

<sup>90</sup> NN 1920–1922. V. k. 198. KN 1927–1931. XXIII. k. 364.



A képviselőház ülése 1925-ben

viszonyok következtében átláthatatlanná vált a kormány pénzügyi gazdálkodása, egyfajta kiegészítő intézkedésekre került sor. A Hegedüs Lóránt nevével fémjelzett szanációs program politikai háttérének erősítése végett került sor az Országos Pénzügyi Tanács létrehozására. A testület egyfajta tanácsadó szervként a pénzügyi rendezési terv – főleg a vagyonváltságnál és az állami adósságok rendezésénél – végrehajtásában működött közre, s 14 tagjából hatot a nemzetgyűlés delegált.<sup>91</sup> A pénzforgalom ideiglenes szabályozásáról szóló törvény a bankjegykibocsátást az állami jegyintézet kezébe helyezte, melynek ellenőrzése egy öttagú, nemzetgyűlési képviselőkkel álló bizottság feladata lett, jelentéstételi kötelezettséggel a törvényhozás felé.<sup>92</sup> A jegyintézet évi zárszámadásainak átvizsgálására pedig egy, szintén 5 tagú bizottság jött létre, melyben a nemzetgyűlés 3 fővel képviseltette magát.<sup>93</sup> A fölbirtokreform befejezéséről szóló törvény 1928-ban egy hasonló, a földművelésügyi minisztérium mellett működő intézmény létrehozásáról intézkedett, ahol a képviselőház két hely betöltéséről dönthetett. Végül 1936-ban, a telepítési reform részeként, a vonatkozó törvény lehetővé tette az Országos Telepítési Tanács felállítását. A szokatlanul nagy méretű,

<sup>91</sup> Erről az 1921. évi V. tc. 1. és 3. §-a rendelkezett

<sup>92</sup> 1921:XIV. tc. 6. §. NN 1920–1922. XI. k. 101. és 105.

<sup>93</sup> 1921:XIV. tc. 17. §. NN 1920–1922. XI. k. 101. és 105.

50 fős testületbe, amely egyfajta javaslattevő joggal bírt a földművelésügyi miniszter felé, a képviselőház csupán két tagot küldhetett, választás útján.

Ezek az intézmények – a körülményektől függően – változó ideig működtek. A jegyintézzettel kapcsolatos két bizottság tevékenysége 1924-ben, a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény meghozatalával vált okafogyottá, s bár eredetileg az Országos Pénzügyi Tanácsra is hasonló sors várt, az valószínűsíthetően a második nemzetgyűlés végéig létezett. A bizonytalan megfogalmazás nem véletlen, ugyanis a megszűnésről értesíteni kellett volna a Tisztelt Házat, sőt a két bizottság esetében a feloszlást kimondó zárulésre is szükség lett volna, de a parlamenti napló nem rögzített ilyen bejelentéseket. A fölbirtokreform befejezéséhez kapcsolódó szerv megbízása eleve három évre szólt, az Országos Ipartanács ténykedése – meglehetősen csendben és visszahangtalanul – a harmincas évek végén szűnt meg. Az Országos Kivándorlási, valamint a Telepítési Tanácsba pedig a képviselőház a korszak végéig rendre elküldte a törvényben előírt delegáltjait, melyeknél a választást előbbi esetében 5, utóbbinál pedig 2 évenként kellett megejteni.

A képviselők bekerülése a tárgyaló testületekbe eredetileg azt a cél szolgálta, hogy a parlamentnek nagyobb rálátása, illetve befolyása legyen egyes konkrét kérdésekben bizonyos állami intézmények, minisztériumok tevékenységére, ami azonban inkább csak látszólagosan valósult meg. A jegyintézzettel kapcsolatosakat kivéve csupán egyfajta tanácsadó, véleményező szervekről volt szó, érdemi befolyás nélkül, ahol a törvényhozók egyébként is a tagoknak csupán kisebbségét alkották. Beszámolási kötelezettséggel nem tartoztak a törvényhozás felé, így a Tisztelt Ház ülésein nem lehetett vita, illetve tanácskozás tárgyává tenni működésüket. Egyéni oldalról nézve azonban némi előnnyel bírtak a fenti megbízások a megválasztott képviselők számára, egyrészt az informálódás, másrészt a kapcsolatépítés szempontjából. A konkrét személyek kiválasztásánál valamelyest érvényesültek az arányosság szempontjai, azaz nem kizárólag kormánypártiak kerülhettek be az adott testületbe, amit persze olyankor, ha csak pár hely betöltéséről volt szó, mint például az Országos Telepítési Tanács esetében, nem lehetett következetesen realizálni. A politikai összetételt persze az adott szerv jellege is befolyásolta, így a kevésbé fajsúlyos ipartanácsnál nagyobb nyitottság érvényesült az ellenzéki pártok felé, míg a kormányzati munka részleteire nagyobb rálátással bíró, bizalmasabb jellegű információkhoz is hozzájutó Országos Pénzügyi Tanács esetében már erőteljesebb szelekció érvényesült.<sup>94</sup>

A társadalom számára a meghatározott időközönként lebonyolított, alapvetően pártok által strukturált választások jelentették a legfőbb eszközt a törvényhozás összetételének és tevékenységének a befolyásolására, emellett azonban léteztek egyéb, kiegészítő mechanizmusok is. A házszabályok lehetőséget nyújtottak arra, hogy tár-

<sup>94</sup> Az Országos Ipartanácsba idővel szociáldemokrata politikus is bekerülhetett, míg a másikonál a hatból öt kormánytámogató képviselő volt és a fennmaradó egy helyre is a keresztény ellenzéki Friedrich István lett megválasztva.



*Az Ébredő Magyarok Egyesületének gyűlése a Vérmezőn, 1920-as évek*

sadalmi szervezetek, egyesületek, sőt akár magánszemélyek kérvényt, illetve feliratot nyújtsanak be a parlamenthez, melyet pontosan előírt keretek között kellett lebonyolítani. Mindenekelőtt kérvényt – a törvényhatóságokat kivéve – csak országgyűlési képviselő közvetítésével lehetett benyújtani, ami egyfajta személyes felelősséget fejezett ki annak tartalma iránt. A kérvények a házelnökhöz kerültek, aki azokat – a bejelentést követően, felolvasatlanul – a kérvényi bizottsághoz utalta át. Utóbbi megtárgyalta, majd jelentést készített róluk, amely egyúttal a véleményt is tartalmazta, három alternatívával: a bizottság a kérvény irattárba tételét indítványozta, illetve pártolólágy vagy anélkül, de kiadását javasolta általában a kormánynak, esetleg valamelyik minisztériumnak. A letárgyaló kérvényekről sorjegyzék készült, és azokat a plénium is megvitatta, oly módon, hogy az előadó minden esetben ismertette a bizottsági véleményt, melyről vitát lehetett kezdeményezni.

A kérvényezés elvileg valamiféle közvetlen kapcsolatot volt hivatott teremteni a társadalom és a parlament között, mintegy jelezve azt, hogy a különböző társadalmi csoportok, szervezetek számára melyek a fontos kérdések, illetve azokban milyen jellegű állásfoglalásokat várnak a testülettől. Ebben az értelemben tehát a kérvényeknek, feliratoknak a cikluson belüli törvényhozói munka orientálása, befolyásolása lett volna a funkciója, amit tovább erősített, hogy a kérvények gyakran valamely honatya előzetes ösztönzésére, esetleg közreműködésével születtek meg. Sőt, tartalmukat tekintve közvetlenül is támogatták vagy szembehelyezkedtek egy adott képviselő tevé-



Mozgalmal képviselői élet az Országház folyosóján a választójogi törvényjavaslat benyújtása előtt.  
1937. december

kenységével. Az első nemzetgyűlés megalakulását követően viszonylag nagy aktivitás érvényesült: hat sorjegyzék készült, melynek alapján a bizottság 359 kérvénnyel foglalkozott. Többnyire persze nem magánszemélyek voltak a kezdeményezők, hanem különféle intézmények – törvényhatóságok, helyi pártszervezetek, egyesületek –, s a kérvények tartalmuk tekintve is nagy változatosságot mutattak és bizonyos fokig tükrözték azt, hogy a közéleti diskurzusban mely kérdések kerültek előtérbe. Így nem meglepő, hogy legtöbbjük különféle szociális ügyeket tartalmazott s ilyenek kapcsán sürgetett intézkedéseket, de közjogi-politikai témák is – így például a királykérdés – gyakran előkerültek.<sup>95</sup> Az érdeklődés nemcsak társadalmi, hanem parlamenti oldalról is érzékelhető volt, s jóllehet a legtöbb kérvényt és a hozzá kapcsolt bizottsági véleményt a plénum egyszerűen tudomásul vette, időnként egyfajta polémia is kialakult körülöttük. Így például 1920 szeptemberében került tárgyalásra a győri keresztényszocialista pártszervezet, valamint az abonyi ipartestület azon kérvénye, amely reformokat sürgetett a kisiparosság támogatására. A témához többen egyetértőleg szóltak hozzá, mire mások azzal vádolták az előbbieket, hogy kisajátítják maguknak az iparoság érdekvédelmét.<sup>96</sup>

<sup>95</sup> NI 1920–1922. III. k. 348–353.

<sup>96</sup> NN 1920–1922. V. k. 401–405. VI. k. 15–17.

A viszonylag nagy aktivitás Bethlen miniszterelnöksége alatt változott meg, több lépcsőben. Elvileg az lett volna várható, hogy erőteljesen csökken ez a fajta tevékenység, ami azonban egyelőre nem érvényesült, s a második nemzetgyűlés alatt a bizottság az egész korszakot figyelembe véve is rekordszámú kérvényt – 664 darabot – tárgyalta le. Ellenben egyfajta átrendeződés zajlott le, melynek részeként, ahogyan erősödött a kormányzat pozíciója, úgy lanyhult a kérvényezési hajlandóság a különféle társadalmi szervezetek részéről. A bethleni politika azonban egyelőre elismerte, hogy a parlamenthez való közvetlen fordulás a közvélemény egyfajta kifejeződésének tekinthető, és erőfeszítéseit inkább a kontrollálásukra koncentráta. Ezért a kérvények túlnyomó része a második nemzetgyűlés alatt már a vidéki törvényhatóságoktól érkezett és hangvételük is kevésbé volt kritikus, sőt idővel kifejezetten a kormánytámogató magatartás vált dominánssá. Így 1924-ben szinte az összes vármegye – pontosabban 19 – állást foglalt a házszabály-revízió szükségessége mellett,<sup>97</sup> 1925-ben pedig – összefüggésben az ez irányú miniszteriális tervekkel – 17 vármegye és egy egyesület sürgette az új sajtótörvény megalkotását.<sup>98</sup> A következő ciklusban azután a folyamat azzal teljesedett ki, hogy az egész metódus jelentőségét veszítette és csupán 272 kérvény került tárgyalásra.

A jelenség hátterében azonban a politikai körülmények megváltozásán túl a mechanizmus formalizálódása is szerepet játszott. Szigorúan véve persze mindig több kérvény érkezett be a törvényhozáshoz, mint amennyit az letárgyalta, egyszerűen azért, mert a ciklusok vége felé, illetve annak második felében a képviselők nem foglalkoztak velük. Az első nemzetgyűlés alatt a plénum 1921. június 15-én, tehát mintegy háromegyed évvel a berekesztés előtt tárgyalta ilyen ügyeket és működésének két éve alatt a már említett 359 mellett – valószínűsíthetően – 147 kérvény elintézetlen maradt. A jelenség nem tekinthető egyedinek, a kérvényeknek mintegy 10–40%-a soha nem került tárgyalásra. Ráadásul hiába jutott el egy kérvény a parlamenthez, ha a testület azt csak nagy késéssel tárgyalta le, akkor, amikor az már aktualitását veszítette. Így a házszabályreformot sürgető vármegyei feliratokat 1924-ben nyújtották be, de csak az 1926. június 5-i ülésre lettek napirendre tűzve, amikor már teljesen aktualitásukat veszítették. Maga a tárgyalás is teljesen formálissá vált: az előadó ismertette az adott kérvényt, és a hozzá kapcsolt bizottsági véleményt, amit a plénum szó nélkül tudomásul vett. A helyzetet tovább nehezítette, hogy a házszabályok a kérvények tárgyalását szombati napra tették, miközben 1923/24-től olyan gyakorlat alakult ki, hogy szombaton csak kivételesen tartottak ülést. Mindez azt jelentette, hogy a kérdés idővel sem a kormánypárt, sem az ellenzék számára nem bírt jelentőséggel, ezért a házszabály-módosítások is csupán minimális változtatással vették át az 1908. évi házszabályokból a kérvények elintézésére vonatkozó előírásokat.

<sup>97</sup> NI 1922–1926. XVIII. k. 346–347.

<sup>98</sup> NI 1922–1926. XVIII. k. 364–365.

A világválság éveiben, pontosabban az 1931–35-ös ciklus elején azután egy gyors fellendülés következett be. Bár a benyújtó intézményeknél változatlanul a törvényhatóságok domináltak, de a kérvények/feliratok tartalmában ismét aktuális közéleti-társadalmi problémák kerültek előtérbe és a plénumon történő tárgyalásokon alkalmanként vita bontakozott ki körülöttük. Ez a fellendülés azonban átmenetinek bizonyult, és a korszak második felében a korábbi is meghaladó érdektelenség következett be. Az 1931–35 és az 1935–39 közötti időszakokban csupán 197, illetve 47 kérvény lett elintézve, ráadásul az előbbi ciklusnál utoljára az 1933. június 27-i ülésen foglalkoztak a képviselők efféle ügyekkel és utána közel két évig már egyáltalán nem. A második világháború éve alatt pedig idáig sem jutott el a törvényhozás: a kérvényi bizottság ugyan nagy sokára – 1943. november közepére – elkészített egy sorjegyzéket, de az már soha nem került tárgyalásra.



*Pesthy Pál, az Egységes Párt elnöke újságírók gyűlésében távozik a Várból. 1932. szeptember 27.*

### III. 4.

## A PARLAMENTI POLITIZÁLÁS NYILVÁNOSSÁGA

[354] +

A 19. századi liberális alkotmányosságfelfogásnak – az abszolutista kormányzás titkos kamarillapolitikája ellentétéként – nélkülözhetetlen részét képezte a parlamenti politizálás minél szélesebb nyilvánosságának biztosítása. Abból a megfontolásból kiindulva, hogy a törvényhozás a köz-, illetve a nemzeti akarat legfőbb megtestesítője, s ebből következően a nemzetnek, a politizáló közvéleménynek biztosítani kell azt a jogot, hogy előbbi működéséről tájékozódhasson, azt figyelemmel követhesse. Annál is inkább, mivel a parlamentnek – egyéb feladatai mellett – egyfajta politikai nevelő és szocializáló feladatokat is szántak.

A polgári országgyűlés működését első ízben szabályozó 1848. évi IV. tc. 10. §-a egyértelműen rögzítette az ülések nyilvánosságát, ami alapvetően azok közvetlen látogatására vonatkozott. A kérdést persze távolról sem lehetett ilyen egyszerűen elintézni, és idővel egy olyan összetett és bonyolult mechanizmus alakult ki, amely elsődlegesen a képviselők, de közvetett módon a közvélemény számára is biztosította az országgyűlés munkájáról való tájékozódás lehetőségét. A nemzetgyűlés, majd 1927-től a képviselőház – alapelemeit tekintve – átvette a hagyományos információs mechanizmusokat, illetve azokon csupán kisebb módosításokat hajtott végre.

Eszerint minden egyes ülésről jegyzőkönyv készült, melyet a házszabályokban előírt módon, ugyanazon a napon, vagy a következő ülés elején a képviselőknek el kellett fogadniuk. Ilyenkor felolvasták a jegyzőkönyvet, melynek tartalmával kapcsolatban a képviselők véleményét nyilváníthattak, majd annak elfogadásáról egyszerű többségi szavazással döntöttek. Lényegében véve formális aktusról volt szó, érdemi vita rendszerint nem alakult ki körülötte.<sup>99</sup> A jegyzőkönyv, melyet elvileg a jegyzőknek kellett szerkeszteniük és a házelnöknek aláírásával hitelesítenie, nem írta le az adott ülés teljes anyagát, nem részletezte az elhangzott felszólalásokat. Inkább egyfajta rövidített, kivonatos ismertetésnek tekinthető, mely azonban pontosan tartalmazta azt, hogy milyen

<sup>99</sup> Képviselőházi házszabályok, 1908. 150–151. és 197–199. Ezeket az előírásokat a későbbi házszabályreformok is megtartották.

kérdésről szavaztak a honatyák, mi volt a szavazás eredménye, és utóbbihoz kapcsolódva milyen határozat született. A jegyzőkönyveket eleinte ki kellett nyomtatni és szétosztani a képviselők között, de a nemzetgyűlés – takarékosági okokra hivatkozva – 1921. március 10-i ülésén szakított az addigi, hagyományos eljárással.

A jegyzőkönyv tehát fontos, de forrásérték szempontjából korlátozott jelentőséggel bíró dokumentumnak tekinthető és inkább a napló feladata volt, hogy az üléseken történeteket, pontosabban az összes kijelentést és mondatot rögzítse, melynek biztosítására a parlament külön hivatalokat és szaktestületeket hozott létre, illetve tartott fenn. Az elhangzó elnöki bejelentéseket, a honatyák beszédeit, sőt közbeszólásait – az utolsó elhangzott szóig bezárólag – a gyorsírók jegyezték le. A gyorsírók feladata meglehetősen nehéz volt, a húszas évek első felének gazdasági nehézségei ugyanis kihatottak a parlamenti gyorsíró iroda működésére is. A világháború éveiben még 14–15 fős csapat létszáma 1924-re 8–9 főre csökkent. A gyorsírók 1923-ig 5 perces, utána 10 perces váltásokban dolgoztak. Ez azt jelentette, hogy harmasával, félórás turnusváltásokban jegyezték az üléseken elhangzottakat, utána a gyorsírói irodában legépeltették a szöveget, amely a nyomdába került. A gyorsíró iroda működésének körülményei egyébként csak a húszas évek második felében, a gazdaság konszolidálódásával párhuzamosan normalizálódtak.<sup>100</sup> A naplónak ezt az első változatát naponkénti kiosztásban megkapta a törvényhozás minden tagja.<sup>101</sup> A gyorsaság különösen fontos volt, hiszen a képviselők sokszor ezen értesítők alapján tájékozódtak, illetve reagáltak az üléseken elhangzottakra. A kinyomtatott anyagot a naplószerkesztőnek 48 órán belül be kellett mutatnia a naplóbíráló bizottságnak. A házszabályok alapján a bizottság két tagjának mindig jelen kell lennie az üléseken, és nekik kellett jóváhagyni a végleges változatot, melyre legfeljebb 3 nap állt rendelkezésükre.<sup>102</sup> Az érdekelt képviselők a már legépelt változatot átnézheték, de a szövegen elvileg csak formai javításokat tehetek. Ezt egyébként a képviselők egyéni hajlamuktól és szorgalmuktól függően tették meg: Bethlen István például kormányfősége alatt rendszeresen szakított időt beszédei átfésülésére, később viszont egyértelműen csökkent aktivitása.<sup>103</sup> Érdemi javítás kezdeményezésére elvileg csak később, a naplóbíráló bizottságon keresztül kerülhetett sor, ha azonban a képviselő, a gyorsíró, illetve az ügyeletes naplóbírálok között vita alakult ki, akkor a végső döntés joga a naplóbíráló bizottság tagjainak kezében volt.<sup>104</sup> A javított és hitelesített változat ismét a nyomdába került, onnan pedig utolsó kontroll végett a naplószerkesztőséghez. A végleges – név- és tárgymutatókkal

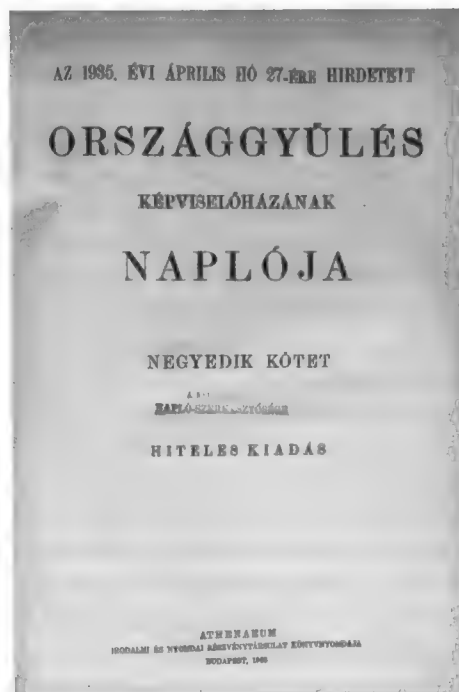
<sup>100</sup> Siklóssy László: *Az országgyűlési beszéd útja*. Budapest, 1939, 496–502.

<sup>101</sup> Nemzetgyűlési napló, 1920–1922. VIII. k. 467. A naplónak az első, ún. egynapos változata 1918-ig elvileg bárki számára hozzáférhető volt azáltal, hogy a *Budapesti Közlöny* mellékleteként megjelent. Siklóssy: *Az országgyűlési beszéd*. I. m. 520.

<sup>102</sup> Képviselőházi házszabályok, 1908. 149. A későbbi házszabályok is hasonló előírást tartalmaztak.

<sup>103</sup> Siklóssy: *Az országgyűlési beszéd*. I. m. 531.

<sup>104</sup> Stílus hibák esetében a bizottsági elnök maga is intézkedhetett a javításokról.



Országgyűlési Napló, 1935

a törvényhozás munkáját. A képviselőházi ülésterem karzatára elvileg legfeljebb 570 jegy kiadására volt lehetőség, amit – szükséghelyzetben – 700-800 helyre lehetett kibővíteni.<sup>106</sup> Az első egy-két évben – talán az újdonság varázsa miatt – még viszonylag sokan kívánták látni, hogyan dolgozik a Tisztelt Ház. A későbbiekben az érdeklődés lanyhult és igen nagy ingadozást mutatott. Többnyire akkor ugrott meg a látogatók száma, ha valamilyen nagyobb protokolláris vagy politikai szempontból kiemelkedően fontos eseményre került sor.<sup>107</sup> Az üléseken való személyes jelenlét tehát még szélsőséges esetben is csupán korlátozott nyilvánosságot biztosított.

<sup>105</sup> A napló elkészítésének módja, mechanizmusa alapvetően az 1893. évi szolgálati szabályzat előírásaira épült, melyen a későbbiekben csupán kisebb módosítások történtek. Pálmány Béla: Az országgyűlési napló története 1790–1949. In *A plenáris ülés. 1. rész.* Szerk.: Soltész István, Budapest, 1997, Parlamenti Módszertani Iroda, 354–372.

<sup>106</sup> Az első és második emeleten 126 és 334 ülő-, továbbá 50 és 60 állóhely volt. NN 1920–1922. X. k. 123–124.

<sup>107</sup> Az első időszak két legnagyobb érdeklődésre számot tartó eseménye – állítólag – Horthy kormányzói eskütetele és a Bethlen-kormány parlamenti bemutatkozása volt. NN 1920–1922. X. k. 124.

elkészült – naplót a képviselők között havonta, illetve negyedévente osztották szét.<sup>105</sup> Ezt a törvényhozási tagjai folyamatosan megkapták, mint ahogyan az aktuális ügyek tárgyalásához szükséges egyéb anyagokat is – törvényjavaslatokat, kérvényeket, bizottsági jelentéseket stb. –, melyeket később az irományok gyűjtöttek össze.

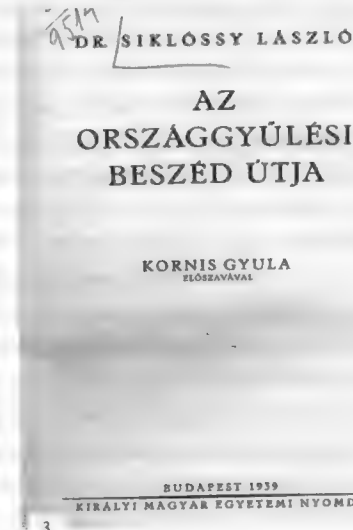
A fenti mechanizmus azonban a törvényhozásnak elsődlegesen a belső nyilvánosságát jelentette, s általuk a parlament tevékenysége csupán egy viszonylag szűk és behatárolt kör – az üléseken személyesen résztvevők, illetve az országgyűlési képviselők – számára vált hozzáférhetővé. Természetesen, ha valaki személyesen vagy egy képviselő közreműködésével látogatói jegyet igényelt a háznyi hivatalnál, akkor közvetlenül is figyelemmel kísérhette



1.



2.



3.

1. kép + Gyorsírók kiállítási vitrinje az Országgyűlési Múzeumban, 1929
2. kép + Siklóssy László (felül), a Gyorsíró Iroda korábbi vezetője 1937-ben László Fülöp festő fiával, László Henrikkel
3. kép + Siklóssy László: Az országgyűlési beszéd útja, Budapest, 1939



Parlamenti gyorsírók munka közben, középen Bárdossy László miniszterelnök. 1942. február 11.

A szélesebb közvélemény számára elsősorban a politikai sajtó biztosította a rálátást a parlamentre, méghozzá mással nem pótolható módon. Az országgyűlés munkájának figyelemmel követése annak hivatalos kiadványain keresztül, szakmailag is nehéz és felettébb időigényes feladatot jelentett. Bár optimális esetben az ülések hivatalos naplója néhány nap alatt elkészült,<sup>108</sup> ez azonban túl hosszú időt jelentett, arról nem is beszélve, hogy a többi kiadvány megszerzése a nem képviselők számára igen csak nehézkes procedúrával járt együtt. Ennél jóval egyszerűbb tájékozódási lehetőséget kínált a korabeli sajtó. Bevett gyakorlatnak számított, hogy minden jelentősebb politikai napilap saját tudósítóval képviseltette magát az üléseken, a házszabályok pedig egyértelműen rögzítették, hogy a karzaton külön helyet kell biztosítani a számukra. Az olvasók tehát az újságokon, illetve azok témában jártas tudósítóin keresztül gyorsan – az ülést követő napon –, első kézből, viszonylag részletes információkhoz juthattak a törvényhozás munkájáról: a lapok hasábjain a parlamenti híryananyagok változó terjedelemben ugyan, de állandó rovatot jelentettek.

A napilapok bizonyos területeken többet nyújtottak a beszédek közlésénél vagy interpretálásánál, s azok háttéréről is tudósítani kívántak: kitértek a képviselők beszéd közbeni viselkedésére, gesztusaira, s ami különösen fontos, szavazásoknál azok arányára is, melyeket a napló – hacsak nem név szerinti szavazásról volt szó – szintén nem rögzített. Az 1937. május 22-i ülésen például Peyer Károly

<sup>108</sup> Sajtóforrások szerint az 1939. augusztus 1-jei ülés hitelesített naplója 4-én jelent meg nyomtatásban. *Új Magyarság*, 1939. augusztus 5. 3.

a MÁV rossz talpfáiról tartott beszédet, melynek alátámasztására egy korhadó fatuskót tett a Ház asztalára.<sup>109</sup>

A parlament tevékenységének fontos részét képezték a különböző szakbizottságok, de azok üléseiről nyilvánosságnak szánt napló nem készült. Jegyzőkönyv is csak abban az esetben, amennyiben – a téma fontosságára tekintettel – a bizottság elnöke azt külön kezdeményezte, de ezek nem voltak publikusak.<sup>110</sup> Az olvasóközönség tehát kizárólag a sajtótudósításokból értesülhetett a bizottságok munkájáról, a lapok pedig – az ügy jelentőségétől függően – hosszabb-rövidebb tudósításokat közöltek a bizottságok elé kerülő ügyekről, az ottani vitákról, illetve arról, hogy az éppen tárgyalt törvényjavaslatok módosításai az illetékes bizottságokban hogyan, milyen körülmények között születtek meg.<sup>111</sup>

A sajtó emellett kiegészítő információkkal, háttéranyagokkal látta el olvasóit: ismertették, elemezték az éppen tárgyalt kérdéseket, nyilvános fórumot biztosítottak a képviselőknek vagy pusztán csak érdekességekkel, anekdotikus elemekkel egészítették ki az ülésekről szóló híradásokat. Így az 1922. évi nemzetgyűlés megalakulásánál arról is tájékoztatták az olvasóközönséget, hogy ki a legkisebb és ki a legnagyobb termetű képviselő.<sup>112</sup> A *Pesti Napló* 1930/31 folyamán külön rovatot indított Tisztelt Ház címmel, melyben aktuális háttéranyagokat, szórakoztató történeteket, és a parlamenti munkához kapcsolódó fogalommagyarázatokat közöltek, melyeket néha a képviselők is felhasználtak munkájuk során. A képviselőház 1929. évi költségvetési vitájában a szociáldemokrata Bárdos Ferenc a *Pesti Napló* által közölt adatokra hivatkozva hasonlította össze a magyar és a francia állam bizonyos kiadásait.<sup>113</sup>

Az újságírók részben arra hagyatkoztak, amit az üléseken láttak vagy hallottak, de ez önmagában meglehetősen behatárolt lehetett. A plenáris ülések, valamint a velük gyakran párhuzamosan futó bizottsági munka egyidejű figyelemmel követése önmagában is kemény feladatot jelentett, és ha csak erre koncentrálnak, akkor meglehetősen nehéz volt személyes találkozásuk a képviselőkkel. Nem tudtak volna interjúkat készíteni és részben lemaradtak volna a honatyák beszélgetéseiről, a sokszor igen csak érdekes, úgynevezett folyosói életről. Ezért többnyire arra törekedtek, hogy megszerezzék maguknak az ülések anyagának legfrissebb, gyorsírói gépelt változatát. A gyorsíró iroda készen is mutatkozott az igények legalább részleges kielégítésére és fontosabb esetekben az anyagot 14 másolatban készítették el.<sup>114</sup> A bizottságok eseté-

<sup>109</sup> *Pesti Napló*, 1937. május 23. 12.

<sup>110</sup> Egyedül a két országos bizottság – 1931-től a gazdasági és hitelélettel foglalkozó és 1939-től a honvédelmi – tevékenységéről készült rendszeresen jegyzőkönyv.

<sup>111</sup> A bizottsági jelentések ugyanis csak a módosítások tényét és tartalmát közölték, annak megszületésére vonatkozóan semmiféle támpontot nem nyújtottak.

<sup>112</sup> *Pesti Napló*, 1922. június 17. 2.

<sup>113</sup> KN 1927–1931. XX. k. 233.

<sup>114</sup> Siklóssy: *Az országgyűlési beszéd*. I. m. 530.

ben az ülésekről – miután a sajtó képviselői ezeken nem vehettek részt – mindig adtak ki egy hivatalos kommunikét, melyet rendszerint az előadó szövegezett. További hírforrást jelentettek a közvetlenül a képviselőktől szerzett információk, valamint a Magyar Országos Tudósító, illetve a Magyar Távirati Iroda anyagai. Bár az 1928. évi házszabályok 1939-ig – az újabb reformig – engedélyezték, hogy a bizottsági üléseken a sajtó képviselői is jelen legyenek, de ez csupán a törvényjavaslatok különleges tárgyalási rendje esetén vált lehetővé. Mivel erre csupán néhány kivételes esetben került sor, így lényegében a régi gyakorlat maradt érvényben. A parlamenti tudósítói munka tehát bizonyos fokig speciális tudást, ismereteket és jártasságot követelt, és a nagy napilapoknak megvoltak erre a maguk szakemberei. Ezek az újságírók korszakunkra már külön érdekvédelmi szervezetben tömörültek, amely a Parlamenti Hírlapírók Szindikátusa néven vált ismertté.

Elméletileg a parlamenti napló számított a legitim és hiteles forrásnak, pontossága azonban rendszerint megkérdőjelezhetőnek bizonyult. Így például Szakács Andor képviselő 1923. december 4-én<sup>115</sup> szóvá tette, hogy a november 21-i ülés naplójában olyan képviselő közbekiáltása is meg van örökítve – név szerint Drozdy Győzőé –, aki jelen sem volt az ülésen, ráadásul ő, azaz Szakács Andor ezt a naplóbíráló bizottság soros tagjaként hitelesítette. Számos hasonló, sőt ennél durvább eset is előfordult. Az 1928. február 23-i ülésen Kontra Aladár elnézést kért egy olyan, előző napi sértő megjegyzése miatt, amely egyébként bele sem került a naplóba.<sup>116</sup>

A korszak talán legjelentősebb ilyen jellegű botránya 1934 tavaszán zajlott le. Március 6-án a fővárosi közigazgatási reform tárgyalásánál Eckhardt Tibor, a Független Kisgazdapárt vezérének nagy filippikája nemcsak a fővárosi közigazgatást támadta, hanem általában véve elítélte mindenfajta diktatórikus törekvést. Érezhetően komoly visszhangot kiváltó beszéde alatt néhány képviselő heves, személyeskedésekkel tarkított szópárbajba keveredett egymással. Az egyébként nem kifejezetten ellenzéki beállítottságú *Pesti Hírlap* tudósítója szerint több panamavád hangzott el Östör József ellen. A következő ülésen egyrészt Östör visszautasította a vádakát, másrészt felszólalt négy érintett ellenzéki képviselő és sorban tagadták a *Pesti Hírlap* által nekik tulajdonított szavakat.<sup>117</sup> A történetekre reagálva Putnoky Móric háznagy szokatlan lépésre ragadtatta magát: megvonta a lap újságírójától parlamenti belépőjét. Az eset nagy vihart kavart sajtókörökben: a napilapok, főleg az ellenzékiek egyértelműen kiálltak az érintett újságíró mellett, sőt a Parlamenti Hírlapírók Szindikátusának mozgósítására is sor került, melynek elnöke ekkoriban éppen a *Pesti Hírlap* munkatársa, Lenkey Gusztáv volt.<sup>118</sup> Részint a határozott fellépésnek, részint annak a ténynek köszönhetően, hogy nem sikerült teljesen megnyugtatóan tisztázni az esetet, a háznagyhi hivatal meghátrált

<sup>115</sup> NN 1922–26. XVII. k. 255–256.

<sup>116</sup> KN 1927–1931. IX. k. 181.

<sup>117</sup> KN 1931–1935. XX. k. 294.

<sup>118</sup> *Újság*, 1934. március 10. 5. *Pesti Napló*, 1934. március 10. 9.



Az országgyűlés sajtótudósítóinak szindikátusát fogadja Kornis Gyula, a képviselőház új elnöke, 1938

és visszavonta a kitiltást. A *Pesti Hírlap*, noha a leginkább érintett volt az ügyben, láthatóan inkább annak elsimításában, mintsem felfújásában volt érdekelt, ezért gyorsan napirendre tért felette.<sup>119</sup>

Ami az ülésen lezajlottakat illeti, az incidensnél jelen lévő újságírók és politikusok szerint valóban súlyosan sértő szavak hangzottak el a vita hevében, de a különböző tudósításokat összevetve lehetetlen megállapítani, hogy pontosan kik és milyen kifejezéseket használtak: nem volt két lap, amelyik egyformán közölte volna az inkriminált részeket.<sup>120</sup> A különböző interpretációk egymás mellé helyezése azonban arra utal, hogy az ügy nem merült ki pusztán abban, hogy a sajtótudósítók éppúgy tévedhetnek, mint a gyorsírók és az elhangzottakat utólag már nem lehet rekonstruálni.<sup>121</sup>

A *Pesti Hírlap* szerint a következő történt:

„Rakovszky Tibor (Östör József felé): Az állatkezelési ügyekről van szó, képviselő úr.  
Kun Béla: Rothadt társaság. Panamisták.

<sup>119</sup> A *Pesti Hírlap* az esetről csupán a napi hírek rovatban közölt rövid tájékoztatást.

<sup>120</sup> Az idézetek is mutatják, hogy az eset leírásánál a lapok igen sok képviselőt „hírbe hoztak”, s az, hogy pont a *Pesti Hírlap* körül alakult ki botrány, részben azzal függött össze, hogy az általuk kiemelt személyek adtak hangot tiltakozásuknak.

<sup>121</sup> Az utólag végképp ellenőrizhetetlen, hogy a tudósítók anyagain a szerkesztőségek hogyan és milyen mértékben hajtottak végre változtatásokat.

Farkasfalvi Farkas Géza: Züllött rendszer.  
Dinich Ödön: Panamisták előnyben. Micsoda banda.<sup>122</sup>

Ugyanezt a részlet az Újság tudósítója szerint:  
„Rakovszky Tibor: Züllött utolsó rendszer.

Eckhardt Tibor: Borsod megyében csak az kap ínségmunkát, aki a nemzeti egység  
pártjához tartozik.

Büchler József: Ezt akarják Budapesten!

Farkas Géza: Vidéken párttitkárok uralkodnak

Eckhardt Tibor: Budapesten olcsóbbá kell tenni a mindennapi életet.

Gál Jenő: A monopóliumélvezőket meg kell rendszabályozni.<sup>123</sup>

A képviselőházi naplóba végül a következő került be:

„Farkasfalvi Farkas Géza: A vidéki párttitkárok leveleznek Szabolcs vármegyében!  
Bizonyítom!

Elnök: Farkasfalvi Farkas Géza képviselő urat folytonos közbeszólásáért rendreutasítom.  
(Rakovszky Tibor: Még az ökröket is politikai szempontok szerint fogják be. Zaj.)  
Kérem Rakovszky Tibor képviselő urat maradjon csendben. (Farkasfalvi Farkas Géza: Ezek tények. Rakovszky Tibor: A züllés legutolsó foka.)<sup>124</sup>

Láthatóan a sajtótudósítások is különbözően mutatták be a történeteket, az eseményeket, az érdemi eltérés mégsem közöttük, hanem a lapok és a képviselőházi napló között tapasztalható. A napló ugyan messze a legrészletesebb, az ott leírtak azonban csak kevéssé egyeznek az újságokban megjelentekkel. A zavarosnak tűnő eset tisztázához a gyorsírói feljegyzések is csak korlátozottan bizonyultak használhatónak. Ezekben tagadhatatlanul nem szerepelt annyi és olyan heves közbekiabálás, mint amit a lapok közöltek. Ugyanakkor maga a sértett, Östör József is elismerte, hogy a leginkább inkriminált részlet, a nagycenki állatkivétel ügyének emlegetése Rakovszky által, valóban megtörtént, amit a napló végleges változata teljesen kihagyott.<sup>125</sup> A történetek tehát azt valószínűsítik, hogy az érintett képviselők, a naplóhitelesítő bizottság vagy – egyes feltételezések szerint – a Házelnökség utólag igyekezett úgy korrigálni az elhangzottakat, hogy a naplóban jelentősen tompítsák a vita hevességét és politikai töltetét.

Az 1929. március 18-i ülésen igen kemény szópárbaj alakult ki kormánypárti és ellenzéki képviselők között. A vita hevében a szociáldemokrata Farkas István csalással vádolt egyeseket, mire az egységes párti Matta István visszavágott. A szintén szociáldemokrata Propper Sándor később szóvá tette az esetet, arra hivatkozva, hogy

a gyorsírói feljegyzések szerint Matta azt, mondta, hogy „az ilyen gazembert ki kell zární”. Az érintett tagadta, hogy a gazember szó elhangzott volna, és az elnök azzal az indoklással utasította rendre Proppert, hogy a gyorsírói jegyzetek nem tekinthetők hiteles forrásnak.<sup>126</sup> A történet csattanója, hogy a naplóban utóbb mégis így szerepelt a vitatott rész: „Ki kell verni az ilyen gazembert.”<sup>127</sup>

Az utóbbi eset arra utal, hogy ha volt is hajlandóság kormánypárti részről a napló utólagos korrekciójára, annak megvoltak a maga korlátai. Ugyanakkor joggal feltételezhető, hogy a gyorsírók maguk sem mindig tudták az ülésen elhangzottakat teljesen valósághűen rögzíteni. Többször előfordult, hogy a házelnöknek egyébként nyugodt lefolyású üléseken is arra kellett kérnie egyes képviselőket, hogy beszéljenek hangosabban, mert nem érte őket. Nem kell nagy képzelőerő ahhoz, hogy sejtjük, egy élesebb hangzavarban, szópárbajok, állandó közbekiabálások közepette a gyorsírók is csak hibásan tudták lejegyezni az elhangzottakat. Igaz, olyan durva jelenetekre a két világháború között nem került sor, mint a századelőn, amikor – Vikár Béla gyorsíró szerint – „le kívánták jegyezni az elnöki utasításokat, nem egyszer a papirost is kitépték az ember kezéből az ellenzéki képviselő urak. Az volt ugyanis az álláspontjuk, hogy mivel ők egy szót sem értettek a zaj miatt az elnöki enunciacióból, a gyorsíróknak sem lett volna szabad az elnököt hallaniok.”<sup>128</sup> A napilapok persze nem versenyezhetek a képviselőházzal, amely a maga szakapparátusával, kipróbált mechanizmusai-val lényegében véve eredményesen látta el a feladatát. (A napló az Östör-féle esetről is hűen adta vissza Eckhardt Tibor szavait, vita csupán a közbekiabálásokról folyt.) A sajtó nem közölte valósághűbben a beszédeket, viszont rendszerint jó érzékkel hívta fel a figyelmet, ha egy felszólalás vagy közbekiabálás pontos rögzítése körül, annak értelmezése kapcsán bizonytalanság, zavar támadt.

Bár a parlament működése általában véve a nyilvánosság biztosítására épült, bizonyos esetekben ezt nem lehetett érvényesíteni. A házszabályok lehetővé tették, hogy az elnök, valamelyik miniszter vagy 20 tag kérésére zárt ülést tartsanak. Ezen sem az újságírók sem a közönség nem lehetett jelen, az ülésről jegyzőkönyvet nem vezettek, s ilyenkor határozatot sem lehetett hozni. Kifelé semmilyen kommunikáció nem jelent meg, így a sajtó – a pusztán tényen túl – sem tudósíthatott róla. Az 1924. évi reform során bizonyos módosításokra, illetve pontosításokra került sor. Felemelték 30 főre a kezdeményezéshez szükséges minimális létszámot, rögzítették az előterjesztés módját, azt is beleértve, hogy erről nem lehet vitát kezdeményezni, jegyzőkönyv pedig ilyenkor is készül, de csak az ülés berekesztéséről. Végül külön rögzítették a tájékoztatás tilalmát a képviselők számára, azzal a kiegészítéssel, hogy a megszövegzéssel szemben fegyelmi eljárást kell lefolytatni.<sup>129</sup> Ez a szabályozás annyira stabilnak bizonyult,

<sup>122</sup> Pesti Hírlap, 1934. március 7. 3.

<sup>123</sup> Újság, 1934. március 7. 6.

<sup>124</sup> KN 1931–1935. XX. k. 255.

<sup>125</sup> KN 1931–1935. XX. k. 293–294.

<sup>126</sup> KN 1927–1931. XVIII. k. 387.

<sup>127</sup> KN 1927–1931. XVIII. k. 358.

<sup>128</sup> Vikár Béla: Gyorsírói emlékeimből. Budapest, 1931, 10.

<sup>129</sup> Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 146–147.



Gömbös Gyula rádióinterjú előtt. 1930-as évek

hogyan csupán az 1939. évi revízió során történt annyi változtatás, hogy a kérelemhez szükséges létszámot tovább emelték, 50 főre. Az első nemzetgyűlés alatt, ha nem is vált a parlament tevékenységének állandó részévé, de viszonylag gyakran került rá sor, összesen 17 alkalommal. A második nemzetgyűlés időszakában eleinte Bethlen élt ezzel a módszerrel, de az 1924. évi házszabályreformot követően már nem. Sőt a későbbiekben végképp elhalt ez az ülésforma, melynek következtében csak egy alkalommal került sor ilyenre.

A századelőn a zárt ülések még az obstrukció egyik eszközét jelentették, melynek következtében Tisza István részéről a teljes megszüntetés lehetősége is felmerült. 1922 után efféle veszély nem fenyegetett, hiszen csak akkor kerülhetett rá sor, ha azt a kormánypárti többség is megszavazza. A zárt üléseken olyan, állambiztonsági vagy külpolitikai szempontból kényes kérdéseket is meg lehetett tárgyalni, melyekre egyébként nem nyílt mód. Így kerül sor 1921. június 21-én a Szovjetunióban lévő magyar hadifoglyok hazahozatala kapcsán zárt ülés megtartására.<sup>130</sup> A képviselők így plusz információkhoz juthattak, ami elvileg hozzájárulhatott bizonyos kérdések tisztázásához, a képviselők, illetve a pártok közötti konfliktusok tompításához. A gyakorlatban azonban ezek a szempontok alig érvényesültek és csak a nyílt ülés viharos összecsapásai folytatódtak, anélkül hogy az indulatok, illetve az ellentétek enyhültek

<sup>130</sup> NN 1920–1922. XI. k. 162.

volna. Bethlen gyorsan levonta a konzekvenciát, melyhez utódai is tartották magukat: zárt ülést tartani fölösleges, hiszen kormányzati oldalról semmilyen előnyös hozadéka nincs. Érdekes módon a titkosság kérdése nem jöhetett szóba indokként, miután a lapok nem törekedtek arra, hogy kijátsszák a zárt ülések előírásait.

Egyes bizottságok ülései – a mentelmi, vagy 1924-től a külügyi – ugyancsak zártak voltak, az ott zajló tárgyalásokról és döntésekről a nagyközönség csak a bizottság által kiadott hivatalos kommunikéből értesülhetett. A házszabályok egyértelműen tiltották a képviselők számára, hogy a bizottság munkájáról külső személyeket, jelen esetben újságírókat tájékoztassanak. Ennek ellenére, ha nem is mindennapos jelenséggént, de rendszeresen előfordult, hogy a sajtó olyan információkat tett közzé, amelyek nemcsak eltértek a hivatalos anyagtól, de egyértelműen belső hírforrásra utaltak. Így például a mentelmi bizottság a nemzetgyűlés elnökének utasítására vizsgálatot kezdeményezett, mert a *Magyarország* című napilap a mentelmi bizottság 1925. június 8-i üléséről olyan tudósítást közölt, amely a tárgyalás egyes, „bizalmas” jellegű részleteit majdnem szó szerint tartalmazta. Úgy, hogy röviddel azelőtt a bizottsági elnök külön felhívta a figyelmet, az ülésekről csak az elnök és az előadó jogosult a hírlapok részére tájékoztatót adni. A bizottság megidézte és kihallgatta az ügyben érintett újságírót, aki azonban a budapesti ítéletábla határozatára hivatkozva megtagadta hírforrásának kiadását.<sup>131</sup> Ennek hiányában – bár egyes képviselők egymást vádolták az indiszkrécióval – nem lehetett teljes bizonyossággal megállapítani, pontosan ki szegte meg a házszabályokat. Ilyen esetek más alkalommal is előfordultak, és nem csak hazai sajtótermékek esetében. A frankhamisítási ügy tárgyalásakor – 1926. február elején – egy bécsi és egy párizsi lap a bizottsági tárgyalásnak olyan részleteiről is tudósított, amelyek nem szerepeltek a hivatalos kommunikében. Az előírt vizsgálatra ezúttal is sor került – a szokásos eredménnyel.<sup>132</sup> A bizottság érdemi eszközök híján egyetlen alkalommal sem tudta a híreket szolgáltató képviselő kilétét kideríteni. Többször persze gyanítani lehetett, hogy ellenzéki képviselők állhatnak a kiszivárogtató akciók mögött, és nem alaptalanul.<sup>133</sup> Egyrészt olyan esetekről volt szó, melyek inkább a kormánynak jelentettek kellemetlenséget, másrészt ellenzéki – elsősorban baloldali – képviselők több ízben is hangot adtak a hivatalos tájékoztatóval kapcsolatos elégedetlenségüknek. A képviselőház 1932. április 13-i ülésén az elnök ismét vizsgálatot kezdeményezett amiatt, hogy a mentelmi bizottság április 11-i üléséről bizalmas hírek szivárogtak ki, mire a demokrata párti Pakots József megjegyezte, hogy az ülésekről kiadott jelentés nem fedte a tényeket.<sup>134</sup>

<sup>131</sup> MNL–OL K2 képviselőház elnöki és általános iratai, 423. csomó, mentelmi bizottság jegyzőkönyve, 1925. június 13.

<sup>132</sup> MNL–OL K2 képviselőház elnöki és általános iratai 423. csomó, a nemzetgyűlés elnökének átirata a mentelmi bizottság elnökéhez, 1926. február 12.

<sup>133</sup> Nagy Vince Kossuth-párti képviselő szerint a frankhamisítás ügyében felállított vizsgálóbizottság tagjai részére kötelező volt ugyan a titoktartás, de „minden ülés után órák alatt az egész főváros megtudta a felháborító részleteket.” Nagy: *Októbertől...* I. m. 210.

<sup>134</sup> KN 1931–1935. V. k. 302.

Mivel a képviselők, parlamenti tevékenységük révén vagy egyéb okból, de a lapok állandó szereplői lettek, a tárgyalat viszonyrendszer visszafelé is működött. Így a sajtó vissza-visszatérően az ülések témája lett. A parlamenti gyakorlat pedig lehetővé tette a honatyáknak, hogy a plénum előtt tegyék szavá – általában napirend előtti felszólalás keretében – a róluk megjelent, főleg személyes vonatkozású híreket, cáfolják, illetve pontosítsák a sajtóban megjelent nyilatkozataikat, s a képviselők viszonylag gyakran éltek is ezzel a jogukkal.

Könnyen arra következtethetnénk, hogy a lapok számára az országgyűlés, a képviselők tevékenysége állandó és kiemelt témának számítottak, de ez így túlzás lenne. A parlament körül kialakuló publicitás jellege és mértéke nagyban függött magának az intézménynek a munkaritmusától. A parlamenti munkában 1924-től rendszeressé váló hosszú nyári szünetek értelemszerűen a napilapok számára is uborkaszekernak számítottak. Fokozott érdeklődés az ülések ideje alatt is inkább csak egyes témáknak, illetve politikai szituációknak köszönhetően alakult ki, egyébként a híradások viszonylag rövidek és formálisak voltak, arra is utalva, hogy a közönség általában csak mérsékelt érdeklődött a parlament tevékenysége iránt.

A sajtócenzúra befolyásoló szerepe azonban csak korlátozottan működött, főleg azért, mivel a cenzúra csak részlegesen érintette a parlamenttel kapcsolatos híradásokat. Az ülésekről ilyenkor is részletesen lehetett tudósítani, de annak hangnemet, az azt kísérő kommentárok tartalmát már fokozott figyelemmel kísérték a hatóságok. A cenzúra először 1919–1921 között volt érvényben, de érdemi befolyást – a királykérdést kivéve – nem gyakorolt a híradásokra. Az első nemzetgyűlést amúgy is gyakori ülésezés, intenzív munka és élénk viták jellemezték, melyek bőséges anyagot szolgáltatottak a lapok számára. Második alkalommal – változó formában és szigorúsággal – 1939-től volt érvényben, de az, hogy az országgyűlés, mint téma valóban háttérbe szorult, nem elsősorban ennek köszönhető, jóllehet a cenzúra erőteljesen próbálta érvényesíteni azt az elvet, hogy a sajtó minél kevésbé térjen el a különböző hivatalos közlemények tartalmától. Fontosabb volt, hogy a világháborús események egyszerűen háttérbe szorították a parlamenti híreket, továbbá az érdemi politikai döntések egyre inkább kikerültek a törvényhozás hatásköréből, a munka mind jobban formalizálódott. Így például 1943-ban felettébb nehéz lehetett napirenden tartani a képviselőház tevékenységét mint témát, úgy, hogy a testület alig ülésezett.<sup>135</sup>

A sajtó szerepe persze nem merülhetett ki pusztán a tájékoztatásban az egyébként valóban sokoldalú hírszolgálatban. Terjedelmi korlátok miatt még az elhangzott beszédek sem adhatták vissza teljes egészében. Az üléseken lezajlott események kivonatolt közlése önmagában is korlátozást igényelt: a tudósítónak, illetve a szerkesztőségnek el kellett dönteni, mit kíván közölni olvasóival, milyen terjedelemben és

súlypontozással. Technikai okok mellett más tényezők is bizonyos szelekció mellett szóltak, melynél rendszerint három fő szempont érvényesült. Először, bár precízen nehezen lehetett körülírni, de – mint történt már rá utalás – léteztek ún. országos érdeklődésre számot tartó események, melyek a képviselők részéről és a lapokban is nagyobb figyelmet kaptak. A Bethlen-kormánynak a nemzetgyűlés elé 1925. március 6-án beterjesztett választójogi reformját minden oldalról felfokozott érdeklődés kísérte, holott az lényegében véve egy már ismert és kipróbált kormányrendeletre épült. Az Országos Demokratikus Szövetségbe tömörült baloldali ellenzéki csoportok részben éppen azért hagytak fel a nemzetgyűlést bojkotáló politikájukkal, mivel nem akartak kimaradni egy széles kereteket átfogó diskurzusból. Ezért nem meglepő, hogy a törvényjavaslat tárgyalása jó ideig uralta a nemzetgyűlés tevékenységét, s a választójog kérdése a sajtóban is mintegy két hónapon keresztül, kisebb-nagyobb hullámzásokkal, de központi téma lett.

Másodszor az olvasókért folyó versengésben még a műveltebb, főleg középosztályi olvasóközönséghez szóló politikai napilapok is rákényszerültek arra, hogy részben hírtérként szelektáljanak, s népszerűségi-üzleti szempontoktól vezetve érzékenyen reagáltak minden szokatlan, feltűnő, vagy éppen botrányos eseményre. Így például „enyhébb” változatként 1931. március 5-én a politikai történeteket is háttérbe szorította, hogy megjelent a Tisztelt Házban Tasnádi Fekete Mária, az ismert szépségkirálynő – Miss Magyarország – és egyúttal interjút készített Bethlent István miniszterelnökkel.<sup>136</sup> Az ilyen esetek persze meglehetősen ritkának mondhatók, hiszen az ülések döntően politikai kérdések körül forogtak, de a képviselők közötti hevesebb összecsapások, szóváltások vagy tettlegességig fajuló incidensek mindig nagyobb publicitásra számíhattak. A Ház 1924. január 31-i ülésén Eöry Szabó Dezső képviselő bevallotta, hogy választási költségeit, ami állítólag két tehén árát tett ki, az Egységes Párt kasszája utóbb kifizette a részére. A képviselők – különböző okokból – nem győztek élcélni Eöry Szabón, minek következtében a napilapoknak az ülésről szóló tudósításait lényegében a „tehenügy” uralta.<sup>137</sup>

Az 1922. január 21-i ülésen, az indemnitási vita során minden előfordult, ami egy botrányhoz kellett: egy ellenzéki képviselő, Szilágyi Lajos mentelmi bizottság elé utalása kormányzósértés miatt, de – mint utóbb kiderült – tévesen, házelnök lemondása, zárt ülés elrendelése, néhány képviselő közötti heves vita melynek során még egy revolver is előkerült. Ráadásul a kézfegyver elővételéért a vétkes honatya, Beniczky Ödön utóbb külön magyarázkodásra kényszerült a nyilvánosság előtt.<sup>138</sup> Azok a képviselők, akik feltűnő aktivitást mutattak – gyakori hozzászólásokkal, mások beszéde alatti közbekiabálásokkal és persze feltűnő vagy éppen provokatív megfogal-

<sup>135</sup> Az imrédysta Milotay István által szerkesztett *Új Magyarország* különösebb kommentár nélkül, csupán a tényekre, valamint a hivatalos indoklás rövid ismertetésére szorítkozva közölte 1943. május elején az elnapolást. *Új Magyarország*, 1943. május 6. 3.

<sup>136</sup> *Esti Kurir*, 1931. március 6. 2. *Pesti Napló*, 1931. március 6. 4. A konzervatívabb szemléletű *Nemzeti Újság* viszont kifejezetten elítélő hangnemben táalta a nevezetes eseményt. *Nemzeti Újság*, 1931. március 6. 7.

<sup>137</sup> *Pesti Napló*, 1924. február 1. 2.

<sup>138</sup> NN 1920–1922. XV. k. 324–338. *Pesti Napló*, 1922. január 21. 1–2.

mazásukkal, fellépésükkel – joggal számíthattak a sajtó megkülönböztetett figyelmére. A debatteri képességek, egy-egy frappáns megfogalmazás, a humor beleszővése a fellépésekbe, egyfajta egyéni stílus kialakítása nagyobb ismertséggel és publicitással járt együtt, sőt bizonyos fókig politikailag is kifizetődött. Drozdy Győző – aki 1920 és 1926 között, két ciklusban volt a nemzetgyűlés tagja – parlamenti beszédei rendre nagy vihart kavartak és hamar egyfajta botrányhósként tekintettek rá. Bár 1926-ban – kényszerűen – visszavonult a politikától, de neve nem felejtődött el: 1935-ben a Gömbös-kormány kérte fel képviselőiségre, amit Drozdy el is fogadott.

A sajtószelekció harmadik szempontja egyértelműen politikai indíttatású volt. Minden lap, kisebb-nagyobb mértékben kötődött pártokhoz, politikai irányzatokhoz illetve pártvonalon nem feltétlenül beazonosítható érdekcsoportokhoz, ami értelem-szerűen befolyásolta, hogy mely parlamenti eseményekről tudósítanak, milyen formában, stílusban. Ez a fajta elkötelezett állásfoglalás nem annyira az ülésekről szóló tudósítások, mint inkább az ahhoz kapcsolt magyarázatok, kommentárok esetében érvényesült. A lapok átpolitizáltsága főleg a nagy, országos visszhangot kiváltó témák és a körülötte folyó vitáknál vált látványossá, mint ahogyan azt 1938-39 folyamán a faji kérdés és az antiszemita törvények előtérbe kerülése kapcsán jól lehetett érzékelni.<sup>139</sup> A pártos kommentálás azonban a kisebb ügyeknél is érvényesült. A sajtó tehát maga is részese volt a különböző politikai diskurzusoknak, aktív formálója annak, hogy milyen kép alakul ki a közvéleményben a törvényhozásról, annak tevékenységéről. Így például tagadhatatlanul nem használt a parlament presztízsének az, hogy a korabeli sajtóorgánumok rendszeresen szóvá tették a képviselők passzivitását, gyakori távollmaradásukat az ülésektől.

Mindennek eredményeképp egy összetett és erősen átpolitizált kapcsolatrendszer alakult ki a korabeli sajtó és a parlament között, melyet pártpolitikai oldalról elsődlegesen a parlamenti szerep pozicionált. A mindenkor kormánypártok, bár általánosságban elismerték a sajtószabadság fontosságát, súlyt helyeztek a nyilvánosság korlátainak érvényesítésére, sőt újraértelmezésére. Vezető politikusaik – pozíciójukból következően – nem voltak érdekeltek a sajtó mozgásterének bővítésében, számukra nem a közvélemény minél részletesebb tájékoztatása, annak felrázása, mozgósítása volt az elsődleges, sokkal inkább a nyilvánosság határainak pontosabb meghatározása, illetve bizonyos területeken szűkítése, s mindenekelőtt egyfajta tekintélyelvűség jelentette az elvi alapot.<sup>140</sup> Ebből következően a kormánypárti erők rendszerint a parlamenti munka nyugodt körülményeinek megteremtésére, a békés munkára helyezték a hangsúlyt, melyet a sajtó a maga egyoldalúságaival, szenzációhajhász szem-

léletével, nemkívánatos információk napvilágra hozásával inkább akadályoz, mint segít.<sup>141</sup> A lapoktól egészében véve egyfajta leegyszerűsített tájékoztató szerepet vártak el, abból kiindulva, hogy az ország politikai életének, közhangulatának formálásában a parlamentet illeti kulcsszerep, melyhez a sajtónak inkább csak asszisztálnia kellene. Ellenkező esetben – hangzott az érvelés – könnyen visszatérhet a századelő időszaka, amikor a parlament tevékenységét botrányok sorozata jellemezte, melyet a sajtó igyekezett fokozni és erősíteni, s ez a két tényező együtt vezetett el a parlament tekintélyének lezüllesztéséhez, politikai súlyának végzetes meggyengüléséhez és végső soron az 1918 őszi forradalomhoz.<sup>142</sup>

Ebből a gondolatmenetből következően számos előírás, jogszabály éppen a „nyugodt parlamenti munkát” volt hivatva biztosítani. A házszabályok a közönség – köztük az újságírók – részére tiltottak mindenfajta véleménynyilvánítást, melynek betartására a házelnökök maguk is igen érzékenyen figyeltek, s készek voltak a magukról megfélemlített újságírók ülésről történő kivezetését is elrendelni. Ilyen drasztikus és meglehetősen demonstratív lépésre egyébként a korszakunkban meglehetősen ritkán, mindössze három alkalommal került sor.<sup>143</sup>

A parlamenti munka nyilvánosságának keretei alapvetően az első világháború előtti szabályokra épültek, de a két világháború közötti időszakban többszöri módosításukra került sor. Az 1928. évi házszabály-revízió előírta, hogy a törvényjavaslatok különleges tárgyalása esetén a bizottsági üléseket nemcsak a többi képviselő, hanem a sajtó munkatársai számára is szabaddá kell tenni. Ilyen esetben az is kötelezettség lett, hogy a bizottsági ülésekről gyorsírói feljegyzések készüljenek. Ezt a lépést a bethleni kormánypárt egyértelműen pozitív gesztusnak szánta a sajtó felé, de az egésznek inkább csak elvi jelentősége volt, hiszen a különleges tárgyalási rendet a gyakorlatban alig alkalmazták. Az 1939. évi új házszabályok azután megszüntették ezt a liberalizációs jellegű reformot, miközben a többi újítás egyértelműen egyfajta szigorítás irányába mutatott. A házszabályok növekvő mértékben igyekeztek fékezni és különféle retorziókkal akadályozni a kirívóan durva, személyeskedő kijelentések elhangzását és a megalapozatlan vádaskodásokat. 1928-tól a házelnök javaslatára a képviselők dönthettek arról, hogy ha valaki beszédében az illetet sérti vagy különösen izgató kifeje-

<sup>139</sup> L. Nagy Zsuzsa szerint „A liberális sajtó évek óta nem adott – s a későbbiekben nem is fog adni – olyan részletes parlamenti tudósításokat, mint amilyeneket éppen a második zsidótörvény bizottsági tárgyalásairól adott”. L. Nagy: *Liberális...* I. m. 101–102.

<sup>140</sup> A politikai intézmények tekintélyének a védelme a korszak folyamán végig az állami szervek fontos feladatának számított. Sipos Balázs: *A politikai újságírás, mint hivatás*. Budapest, 2004, Napvilág, 40–43.

<sup>141</sup> Órffy Imre, 1928-ban, az új házszabályjavaslat előadójaként – a német birodalmi gyűlés elnökét idézve – azt hangsúlyozta, hogy „ha valaha valami ártott a parlament tekintélyének, úgy az – az esetleges szónoki kilengések mellett, melyek a sajtóban rendszerint vagy túloztatnak, vagy pedig feleslegesen hangsúlyoztatnak – a beszédek túlprodukciója.” KN 1927–1931. XVI. K. 300.

<sup>142</sup> Bethlen az 1928-as házszabályreform vitájakor egyértelműen kifejtette: „1918 előtt, amikor a forradalom előkészítésének egyik eszköze volt az, hogy például Fényes László és hasonló szellemű képviselők itt felállottak és sárba rántottak mindent, ami ebben az országban tekintélyt jelentett és büntetlenül tehettek ezt, mert nem voltak abban az időben a házszabályokban olyan intézkedések, amelyek ezt megakadályozhatták volna.” KN 1927–1931. XI. k. 577.

<sup>143</sup> 1922. augusztus 2-án Pekár Gyula beszédét követően, 1924 végén, amikor számos képviselő mellett egy újságíró is kivezetett a házelnökség és 1928. február 15-én.



Női hallgatóság a Parlamentben, az 1930-as évek elején

zést használ, az ominózus nyilatkozatot vagy kifejezést a gyorsírói jegyzetekből és a naplóból töröljék.<sup>144</sup> Igaz, ilyenkor az esetről külön jegyzőkönyvet kellett készíttetni. Az eredeti tervezet egyébként még az egész felszólalás semmissé nyilvánításáról szólt, míg a végleges változat csupán az inkriminált nyilatkozatát írta elő.<sup>145</sup> A kérdés, amint arra Rassay Károly rámutatott,<sup>146</sup> több problémát még mindig nyitva hagyott. Egyrészt, ha egy szakaszt már a gyorsírói jegyzetekből is törölnek, akkor minek alapján fog róla jegyzőkönyv készülni, másrészt ez a szabályozás nem akadályozza meg, hogy a törölni kívánt szavak az újságokban megjelenjenek. A szigorítás után ritkán ugyan, de nagyjából évente egy alkalommal sor került efféle retorziókra.<sup>147</sup> A sajtó ilyenkor valóban többet nyújtott a képviselőházi naplónál. Az utóbbiakkal szemben ugyanis a napilapok – egyértelmű tiltás hiányában – közölték a vitatott és a naplóból kikerülő kijelentéseket. A kérdést végül az 1938. évi választójogi reform rendezte azzal, hogy egyértelműen megtiltotta az inkriminált részek közlését.<sup>148</sup>

<sup>144</sup> Képviselőházi házszabályok, 1928. 128–130.

<sup>145</sup> KN 1927–1931. XVI. K. 578.

<sup>146</sup> Uo. 573–575.

<sup>147</sup> Házszabályok, 1928. 129–130. Siklóssy: *Az országgyűlési beszéd...* I. m. 560.

<sup>148</sup> A bizonyos sajtórendészeti kérdéseket újraszabályozó 1938. évi XVIII. tc. nem érintette a parlamenti sajtótudósítások kérdését.

A fenti, úgynevezett cenzúraszakasz mellett szintén a sajtó mozgásterének korlátozását szolgálta az a rendelkezés, hogy az épületben ki kell alakítani egy, kizárólag a képviselők által használható részt. Az előírást Zsitvay Tibor házelnök úgy oldotta meg, hogy december végén a parlamenti folyosó egyik részét bútorokkal elzárta a sajtó képviselői, illetve a látogatók elől.<sup>149</sup> Az 1939 nyarán a Teleki-kormány által keresztülvitt újabb házszabályreform a képviselők számára is korlátozásokat vezetett be azzal, hogy egyértelműen rögzítette: az országos bizottságok ülései a nem bizottsági tag honatyák számára sem nyilvánosak.<sup>150</sup>

Számos egyéb – a fentiekhez koncepcióra illeszkedő – reformelképzelés is napvilágot látott, melyek azonban soha nem léptek életbe. Az 1928. évi házszabály-revízió eredeti változata azt is lehetővé tette volna, hogy ha egy látogató valamely kormánytagot vagy képviselőt zaklat, akkor az bizonyos időre vagy véglegesen kitiltható a Parlament épületéből. A törvényhozás elé 1932-ben beterjesztett összeférhetetlenségi törvényjavaslat a képviselőiséget és valamely politikai napilap felelős szerkesztői posztját összeegyeztethetetlennek tartotta. Az 1938. évi választójogi törvény eredeti változata pedig meg kívánta fosztani választójoguktól azokat az újságírókat, akiket öt éven belül sajtóvétség miatt már legalább kétszer elítéltek.

A kormányzati oldallal szemben a különböző ellenzéki irányzatok – a hagyományokhoz való ragaszkodás jelszavával – többnyire a sajtószabadság és a szabad közlés mellett foglaltak állást, nem véletlenül. A politikai rendszerbe a döntően Bethlen miniszterelnöksége alatt beépített fékező-korlátozó tényezők elsősorban őket hozták hátrányos helyzetbe. Számukra tehát elsőrendű feladat volt, hogy a választások és a szervezkedés terén érvényesülő gyengeségüket más módon, mindenekelőtt a sajtó terén ellensúlyozzák. Parlamenti tevékenységük a lapok útján juthatott el a szélesebb közvéleményhez és hatásuk így – a mandátum nyújtotta védelmet kihasználva –, megsokszorozódott: a törvényhozásban elfoglalt pozícióikon túlmenően gyakorolhattak befolyást a közhangulatra, a politizáló közvéleményre. Abban, hogy 1926 elején a Bethlen számára oly sok nehéz pillanatot okozó frankhamisítási per a hazai közélet központi témájává vált, az ügy valós súlyán túl jelentős szerepet játszott a nemzetgyűlés ellenzéki képviselőinek tevékenysége. A Horthy-korszakban a fokozott parlamenti aktivitás, sőt a radikálisabb, mintegy figyelemfelhívó magatartás nemcsak a pozíció kínálta lehetőség volt, hanem ki is fizetődött. Azzal ugyanis, hogy valamely képviselő mintegy témát nyújtott a sajtónak, egyúttal kiemelt figyelmet, nagyobb publicitást biztosított a maga számára. Ezért aztán joggal feltételezhető, hogy egyes képviselők tudatosan, a figyelemfelhívás egyfajta eszközeként vállalták a harcosabb vagy éppen provokatívabb fellépést. Ezt persze elég nehéz bizonyítani, egyrészt mivel senki nem kívánta a botrányhős szerepét nyíltan vállalni, másrészt igen nehéz elkülöníteni, hogy valakinél egy politikusi technika alkalmazásáról vagy egyéniségéből fakadó sajátos-

<sup>149</sup> Képviselőházi házszabályok, 1928. 120. *Pesti Napló*, 1928. dec. 21. 9.

<sup>150</sup> Képviselőházi házszabályok, 1939. 43–44.

ságról beszélhetünk. Erre kiváló példa a szociáldemokrata párt egyik prominens személyisége, Peyer Károly. Peyernek már a Bethlen-érában sorozatosan volt konfliktusa egységes párti képviselőtársaival, illetve kormánypolitikussal.<sup>151</sup>

Az ellenzék számára tehát igen fontos volt, hogy jó sajtókapcsolatokkal rendelkezzenek, illetve saját lapjuk legyen. Utóbbi egyébként a korszak politikai játékszabályainak elismert eleme volt, ezért ha egy parlamenti párt alapítási engedélyért folyamodott, azt rendszerint megkapta.<sup>152</sup> A mondottakra látványos példa a többféle néven működő, de végig Rassay Károly vezetése alatt álló liberális-demokrata irányzat. Rassay pártja az *Esti Kurir* révén nagy példányszámú, főleg a fővárosban sokakhoz eljutó lapot működtetett és ezen túl is meglehetősen jó sajtókapcsolatokkal rendelkezett, így tényleges parlamenti arányánál nagyobb politikai jelentőséget harcolhatott ki magának.

A kapcsolat azonban fordítva is működött, és az ellenzéki beállítottságú újságok – több okból kifolyólag – ugyancsak sokat profitáltak belőle. A képviselők igyekeztek minden lehetséges módon és minél több információval ellátni őket,<sup>153</sup> sőt maguk is közvetlenül bekapcsolódtak pártjuk, illetve a hozzájuk közel álló lap munkájába. Állami szerveket érintő korrupciós ügyek közvélemény elé tárásánál kifejezetten sokat segíthettek a honatyák: a Ház falain belülre vitték az adott ügyek tárgyalását, ráadásul – retorzió veszélye nélkül – bizalmas kormánydokumentumokat is nyilvánosságra hozhattak. Így például a népjóléti minisztériumban történt pénzügyi visszaélések Fábián Béla liberális-demokrata képviselőnek 1930. december 17-én elhangzott nagyszabású képviselőházi beszéde nyomán kavarták fel a közvéleményt.<sup>154</sup> Természetesen, ha egy lap erős kormányzati nyomás alá került, akkor a hozzá kötődő párt – egyfajta közvetlen érdek-képviselési feladatot felvállalva – azt rendszeresen szóvá tette a parlamentben.<sup>155</sup>

Igaz, az ellenzéki lapokat heves, illetve vehemens stílusuk miatt bürokratikus retorziók vagy sajtóperek fenyegették és arra is voltak megfelelő eszközök, hogy a képviselőknek a lapok számára nyújtott védelmét, ha megakadályozni nem is lehet, de legalább csökkentse. Ha a sajtóban a palamentet sértő kijelentések hangzottak el, a Házelnökség kezdeményezhette az ügy jogi útra terelését. Ha egy írás szerzője vagy egy lap felelős szerkesztője képviselő volt, akkor hatósági megkeresés után a Tisztelt

Ház – a mentelmi jog felfüggesztésével – ugyancsak lehetőséget biztosíthatott bírói eljárás lefolytatására. Így adták ki sorozatban Vanczák Jánost, a *Népszava* felelős szerkesztőjét az 1920-as években. A házelnök 1936. május 13-án kezdeményezte Eckhardt Tibornak, a kisgazdapárt vezetőjének kiadatását, olyan sajtóhírekre hivatkozva, miszerint Eckhardt két nappal korábban egy pártgyűlésen a képviselőház kapcsán „pinceszócskáról” beszélt.<sup>156</sup>

A mindenkori kormánypárt és a vele szemben álló ellenzéki szerveződések, különböző okokból ugyan, de egyaránt arra törekedtek, hogy a sajtóban minél nagyobb befolyásuk legyen. Az erős politikai és – hozzá társul – gazdasági nyomás következtében sajtó és politika összefonódása minden addiginál erőteljesebbé és sokrétűbbé vált.<sup>157</sup> Sajtó és parlament, valamint kormányzat és ellenzék viszonylatában egyaránt a pártpozíció és a váltógazdaság hiánya bizonyult a meghatározónak. Elsősorban az ellenzéki pártok voltak azok, amelyek politikai mozgásterük bővítése érdekében igyekeztek a sajtót mint politikai fegyvert maximálisan kihasználni, s általa valamelyest mérsékelni a kormánypártok nyomasztó parlamenti fölényét. Ez az előny a második világháború éveiben azonban teljesen leszűkült. Az 1939 szeptemberétől bevezetett cenzúra a parlamenti tudósításokat nem tiltotta, de a terjedelemben, a kiemelések módjában és a kommentárakba már erőteljesen belenyúlt. Így egyre inkább az az elv érvényesült, hogy az ellenzéki napilapok is csupán röviden és az informativitásra törekedve nyújtsanak tájékoztatást az üléseken elhangzottokról.

<sup>151</sup> Peyer Bethlen miniszterelnöksége alatt sorozatban – összesen hét alkalommal – részesült büntetésben parlamenti viselkedése, kijelentései miatt, ami inkább tudatosságra utal. Ugyanakkor szociáldemokrata körökben ismert volt durva, goromba stílusáról. Peyer egyéniségére nézve lásd Sipos Péter: Peyer Károly. *Századok*, 1986/7. 1302–1303.

<sup>152</sup> Sipos: *A politikai újságírás*. I. m. 32–33.

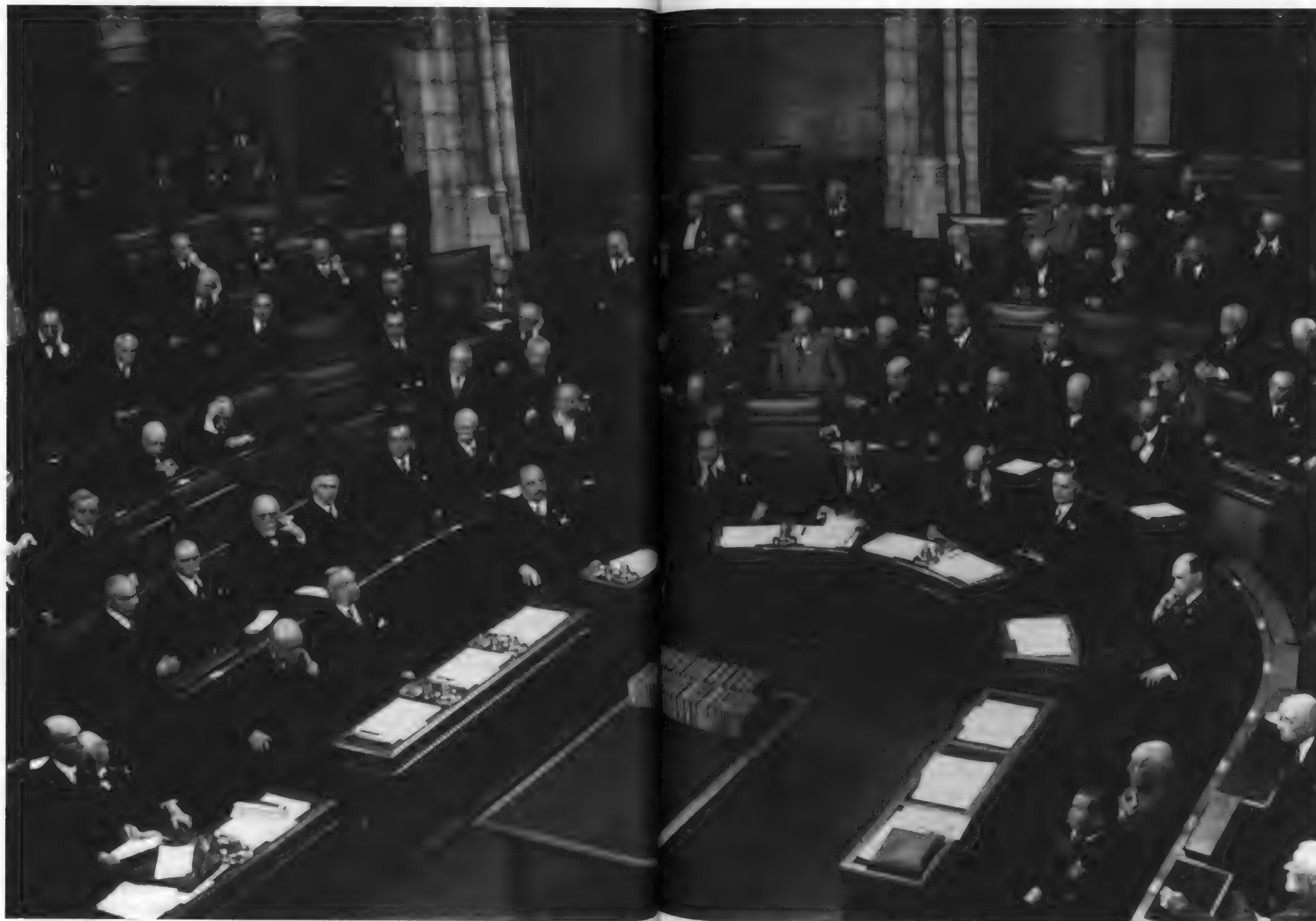
<sup>153</sup> Amikor Gömbös miniszterelnök lett, a sajtófőnökét, Antal Istvánt meglepte, hogy az Est-lapok újságírói milyen jól tájékozottak. Gergely Jenő: *Gömbös Gyula hatalomra kerülése*. I. m. 124.

<sup>154</sup> KN 1927–1931. XXXII. k. 372–374.

<sup>155</sup> Ismert, hogy a szociáldemokrata politikusok – különösen az 1920-as évek első felében és a harmincas évek elején – mennyire elszántan és szívósan tartották napirenden a *Népszavával* szembeni hatósági retorziók ügyét.

<sup>156</sup> KN 1935–1939. VII. k. 401–402.

<sup>157</sup> Sipos: *A politikai újságírás*. I. m. 93–110.



*Az Imrédy-kormány bemutatkozása a felsőházban 1938. május 19-én*

### III. 5.

## [376] + A FELSŐHÁZ KAPCSOLATRENDSZERE

Bár a két Ház önállóan tevékenykedett, együtt alkották az országgyűlést, így formailag a második kamarának is nagyjából hasonló mértékben kellett nyitottnak lennie, mint a képviselőháznak. A bizottságok ülései – a mentelmit kivéve – a többi tag számára is nyilvánosak voltak, de felszólalniuk csak bizonyos, meghatározott esetekben lehetett.<sup>158</sup> A lehetőség csak akkor szűnt meg átmenetileg, ha az elnök vagy valamely miniszter kívánságára zárt ülésre került sor.<sup>159</sup> A plenáris ülések tevékenységének a nyilvánossága – az itt is alkalmazható zárt ülésektől eltekintve – nagyjából a már megszokott keretek között érvényesült. Az ülésen elhangzottakról gyorsírói jegyzetek készültek, melyet a naplőhitelesítő bizottság két jelen lévő tagja kontrollált. A naplőszerkesztőség elkészítette a legépelt változatot, és három napon belül eljuttatta a bizottságnak, amely azt – ugyancsak három napon belül – elbírálta és visszaküldte a naplőszerkesztőségnek.<sup>160</sup> Az eljárás végén került sor a végleges változat kinyomtatására. Az üléseken közönség és a sajtó tudósítói is jelen lehetnek, de magatartásukra nézve hasonló előírások érvényesültek, mint a képviselőház esetében. A felsőházban az eljárási rend egyszerűbb volt, és az ülések is rendszerint nyugodt, visszafogott körülmények között zajlottak le. Itt nem alakultak ki viták, illetve konfliktushelyzetek a naplóba bekerülő szöveg vagy a napilapokban az ülésekről megjelenő tudósítások körül.

Változó mértékben, de a felsőház is képviseltette magát ugyanazokban a külső szervezetekben, mint a képviselőház,<sup>161</sup> mint ahogyan lehetett kérvényeket és

<sup>158</sup> Ez értelemszerűen az indítványozási joggal állt összefüggésben.

<sup>159</sup> A felsőház házszabályai, Budapest, 1936. Athenaeum Irodalmi és Nyomdaipari RT (továbbiakban: Felsőházi házszabályok, 1936.) 35–36.

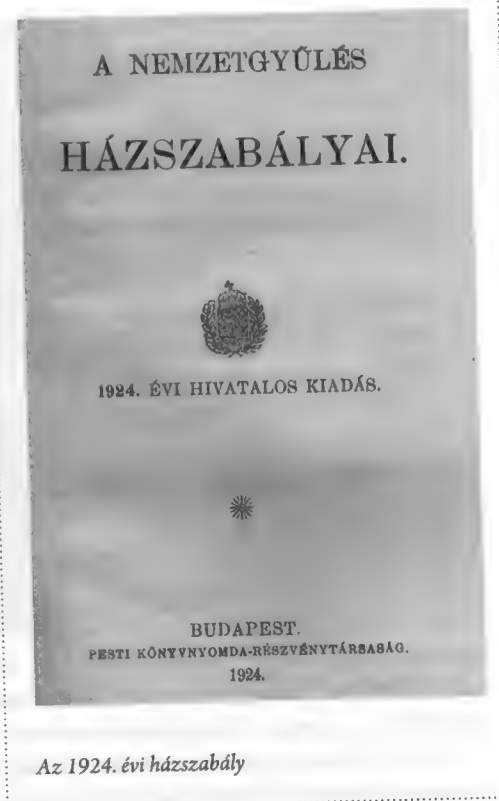
<sup>160</sup> Főrendiházi házszabályok, 1893. 180–181. Felsőházi házszabályok, 1936. 45.

<sup>161</sup> Az Országos Kivándorlási és a Telepítési Tanácsba, valamint a földreform befejezéshez kapcsolódó testületbe négy, továbbá két-két tagot küldtek, az Ipartanácsba ellenben csak feleannyit – hatot – mint a képviselőház.

feliratokat is intézni hozzá. Tematikai korlátozás nem volt, de – a törvényhatóságokat, majd a Mezőgazdasági Kamarákat kivéve – egy felsőházi tag támogatása szükségeltetett. Az 1936. évi házszabályreformtól ez a tag felelt azért is, hogy az irat ne tartalmazzon alkotmányellenes, a Ház méltóságát, vagy a közerkölcsiséget sértő kifejezéseket. A beérkező kérvényeket az elnök vette át és a tárgykör szerint illetékes bizottságnak utalta át, melynek jelentését a plénum vita nélkül tudomásul vette. 1936-tól az eljárási rendet a képviselőházhoz igazították: a továbbiakban az újonnan létrehozott kérvényi bizottság kapta meg az anyagokat, sorjegyzéket készített róla és véleményével együtt betejesztette a plénum elé.<sup>162</sup> Utóbbi letárgyalta és változatlanul mindig helybenhagyta a bizottsági javaslatot. A procedura még a képviselőházénál is felszínebb volt, amit jól mutatott, hogy utóbbinál – a szavazás előtt – legalább időnként diskurzust folytattak egy-egy kérvénnyel.

Bár kevésbé volt bonyolult, de lényegesen több sajátos elemet takart az államfőhöz fűződő viszony. A felsőház működését is behatárolta az országgyűlések megnyitása, majd feloszlata, de amíg utóbbi a választások révén nagy befolyással bírt a képviselőház szerkezetére, addig a felsőházi tagság összetételét nem befolyásolta. Amikor a néhány ritka alkalommal Horthy napolta el az üléseket, az mindkét Háza vonatkozott, de a második kamarát általában véve nem jellemezte a gyakori ülésezés, itt tehát különösebb politikai indokok nélkül is könnyen lehetett szüneteket beiktatni az ülések között. A testület csak 1927-ben kezdte meg a működését, akkor, amikor már megszilárdult az a parlamenti gyakorlat, miszerint nem szabad a kormányzó tevékenységét bírálat tárgyává tenni és személyét bevonni a politikai küzdelmekbe. A felsőház készséggel igazodott ehhez, mint ahogyan bekapcsolódott a kormányzó

<sup>162</sup> Felsőházi házszabályok, 1936. 43–44. Az első ilyen tárgyalásra 1936. június 24-én került sor. FN 1935–1939. I. k. 635.



körül formálódó kultusz megerősítésébe is, részben a különféle üdvözetek, részben a Horthy érdemeiről szóló törvényjavaslatok protokolláris letárgyalása révén. Eltérést talán csak annyiban lehet észrevenni, hogy a második kamara gyorsabban és kevésbé teátrális módon hozta meg a döntését.<sup>163</sup>

A felsőház tagjainak egy, idővel egyre jelentékenyebb részét az államfő nevezte ki. Csupán néhány esetben valószínűsíthető, hogy az illető Horthyhoz fűződő kapcsolatának köszönhetően került az intézménybe, ami még a katonai vezetők esetében is csak részlegesen érvényesült.<sup>164</sup> Miután a mindenkor kormány előzetes ajánlással rendelkezett, Horthy eleve nem dönthetett szuverén módon. A gyakorlatban nyilvánvalóan egyeztetés előzte meg a kinevezéseket, amely olyan jól működött, hogy egyetlen ügy sem került napvilágra, amikor a két fél között konfliktus alakult volna ki. A kinevezéseknek volt egyfajta korrekciós szerepe, miáltal korrigálni lehetett a különböző érdekcsoportok egymáshoz viszonyított súlyát, valamint egyes, kiemelkedő közéleti karriert befutó személyeknek egyfajta kitüntetésként adományozni. Wlassics Gyula először a Közigazgatási Bíróság elnökeként lett felsőházi törvényhozó, 1933-as nyugalomba vonulását követően pedig – 1937-ben bekövetkező haláláig – kinevezettként. Az érintettek társadalmi helyzetét összevetve látható, hogy – bár többségük értelmiségiekből és gazdasági vezetők közül állt – inkább a sokszínűség érvényesült. A fentiekből következően a kormányzó és a kinevezett tagok között nem volt semmilyen különös kapcsolat és utóbbiak nem tekinthetők az államfő felsőházi embereinek. Egyetlen momentum viszont érvényesült, konkrétan az, hogy a Horthy családnak mindig legyen képviselője a második kamarában. Ezt a szerepet előbb a kormányzó testvére Horthy István lovassági tábornok, azután a fiai – előbb István, majd Miklós – töltötték be, ők azonban nem államfői kinevezettként, hanem törvényhatósági küldötteként nyerték el pozíciójukat.<sup>165</sup>

A testület számára komolyabb politikai kihívást csak a kormányzói pozícióhoz kapcsolódó reformok jelentettek. Ebben az esetben azonban előnyösnek bizonyult, hogy a felsőház hivatalosan mindig a folyamat végső szakaszába kapcsolódott be, amikor már csak rá kellett bólintani a hosszas egyeztetéseken átment megoldásokra. 1933-ban az elnapolási jog kibővítését a tagság vita nélkül, bár némi politikai felhanggal hagyta jóvá. A bizottsági előadót, Tomcsányi Móricot követően Szontagh Jenő volt az egyedüli felszólaló. A legitimista körökkel is kapcsolatban álló és alkalmanként az ellenzéki magatartástól sem visszariadó politikus ugyancsak támogatta a javaslatot,

<sup>163</sup> A felsőház igen röviden, egy-egy felszólalóval – Berzeviczy Albert és Herczeg Ferenc által – tárgyalta le a Horthy tíz- és húszszetendős kormányzóságát megőrző törvényjavaslatokat. FN 1927–1931. V. k. 96–97. FN 1939–1944. I. k. 234–235.

<sup>164</sup> A megalakuláskor, tehát 1927-ben összesen négy volt tábornokból lett felsőházi törvényhozó, de közülük csak Soós Károly működése kötődött bizonyos fokig Horthyhoz.

<sup>165</sup> Horthy István 1927–1937, ifj. Horthy István 1940–1942 között, míg ifj. Miklós 1942-től foglalt helyet az intézmény padosoraiban.



Horthy Miklós 1935-ben az Országgyűlésben. A képen a főrendiházi szavazóurna is látható

de a Horthy tevékenységét dicsérő kijelentései mellett fenntartásait is megfogalmazta – Gömbös miniszterelnök felé.<sup>166</sup> Az 1937. évi reformmal, pontosabban annak végső változatával a felsőházi tagok elégedettek voltak. Egyedül a katolikus egyház vezetői jelezték – a jövőre vonatkozó figyelmeztetésként – a bizottsági tárgyalás során, hogy ők a főkegyúri jogot kizárólag a király számára tartják elfogadhatónak.<sup>167</sup> A plenáris tárgyalás ezek után pusztán formalitás volt, érdemi vita nélkül.<sup>168</sup> 1942-ben Horthy István kormányzóhelyettesének gondolata előzetesen a második kamarában sem váltott ki osztatlan lelkesedést, de miután az érintetteket – főleg a legitimistákat és a katolikus egyházat – sikerült megnyugtatni, hogy itt nem dinasztiaalapításról van szó, nem lehetett kétséges, hogy a testület felsorakozik ifj. Horthy István mögé. Ez olyannyira megtörtént,<sup>169</sup> hogy a posztra egyébként ugyancsak pályázó Habsburg Albrecht főherceg sem próbálkozott valamiféle ellenakció szervezésével.

Miután – elsősorban a választási rendszer – révén a kormány többsége mindig biztosított volt a képviselőházban, aligha feltételezhető, hogy a felsőház nála széle-

<sup>166</sup> FN 1931–1935. II. k. 460–461.

<sup>167</sup> Püski: *A magyar felsőház*. I. m. 91.

<sup>168</sup> FN 1935–1939. II. k. 360–363.

<sup>169</sup> FN 1939–1944. II. k. 513–514.



Kállay Miklós miniszterelnök Bárczy István, Lukács Béla és Antal István társaságában, 1940-es évek

sebb hatalmi jogosítványokat kapjon. A szervezési elvek kialakítása eleve garantálta, hogy a tagság túlnyomó része kormánytámogató legyen, amit a pártok hiánya, a felsőházi törvényhozók alacsony szervezettségi foka tovább erősített. Elvileg a felsőházra is igaz volt, hogy a költségvetések, valamely törvényjavaslat elutasítása, továbbá a miniszterelnöknek, vagy valamelyik miniszternek egyéb, a kormány érdemi működését érintő kérdésben történő leszavazása, utóbbi bukásával jár együtt. A főrendiházi majd felsőházi gyakorlatban azonban ilyenre nem volt precedens, s a közvélemény sem támasztott efféle elvárásokat a testület felé. Jól láthatóan maguk az érintettek sem számoltak efféle lehetőséggel, amit azon túl, hogy a bizalmi szavazás fogalma be sem került a házszabályokba, a kormányok bemutatkozása is jól mutatott. A miniszterelnökök rendszerint a képviselőház után a felsőházban is elmondták programbeszédüket, melyről tanácskozás folyt. A második kamarában a tagok eleve mérsékelt aktivitást mutattak a kérdés iránt, amely idővel tovább csökkent. Károlyi és Gömbös esetében még négy, illetve nyolc felszólaló volt, Darányinál már csak kettő, Telekinél egy, Kállay Miklósnál pedig ismét kettő. A szónokok egyértelműen támogatásukról biztosították a miniszterelnököt, vagy – némi kritikával fűszerezve – egyfajta feltételes bizalmat szavaztak neki. Jellemző módon 1932-ben a liberális múlttal is rendelkező, de egyébként bethlenista Sztérényi József „örömmel” vett tudomásul a miniszterelnök

beszédét, a később vehemensen Gömbös-ellenes Széchenyi Aladár pedig elismerését fejezte ki a program iránt.<sup>170</sup> Ennek a hozzáállásnak az jelenthette az elvi hátterét, hogy a felsőházi törvényhozók – nem tartván magukat pártembernek – lojalitásukat vagy ellenzékiességüket a kormány későbbi, tényleges működésétől kívánták függővé tenni.

A miniszterelnököknek megadott kezdeti támogatás azonban idővel változhatott, sőt változott is, ami eleinte nagyjából összhangban állt a kormánypártéval. Így Bethlen lemondásának nem voltak az intézményben érdemi előzményei, ellenben Károlyi bukásához a felsőházi törvényhozók maguk is hozzájárultak. Az agrárius csoportok részéről egyre erősebb kritikák hangzottak el, 1932 májusában Károlyi csak úgy tudta megakadályozni határozati javaslatként benyújtott programcsomagjuk elfogadását, hogy a szavazást – példátlan módon – bizalmi kérdéssé tette.<sup>171</sup> A pénzügyi köröket pedig a „pipás gróf”, ahogyan ismerősei nevezték az összeférhetetlenség szigorításával fordította maga ellen. A későbbiekben a tagok többsége általában véve konzervatív pozícióból viszonyult a mindenkori kormányfőkhöz, s konfliktushelyzet akkor alakult ki, ha a kormány politikája a jobboldali radikalizmus irányába tolódott el. Így nem véletlen hogy leginkább Kállay Miklós bírta az intézmény mértékadó csoportjainak, és személyiségeinek a támogatását. Ugyanez Telekiről és Darányiról csak részben mondható el, Gömbössel, Imrédyvel és Bárdossyval pedig idővel kifejezetten feszült viszony alakult ki. Gömbös Gyula esetében a fordulópontot az 1935. évi parlamenti választások, illetve az azt körülvevő akciók jelentették, Imrédy esetében pedig annak választások, illetve az azt körülvevő akciók jelentették, Imrédy esetében pedig annak 1938 végén napvilágot látott reformtervei. Ilyenkor felpetesződött az ülések hangulata és megszaporodtak a kritikusabb, sőt egyértelműen ellenzéki felszólalások. A legutóbbi költségvetési vitára utalva Kozma Miklós belügyminiszter 1935 augusztusában a következőket írta helyzetjelentésében: „A felsőház kétségkívül ellenzéki hangulatú, ha igennel szavazott is, aktívabb magatartás fog tanúsítani, mint eddig [...] A parlamenttel való egyenjogúsításra irányuló törekvése a kormánynak sok gondot fog okozni a jövőben.”<sup>172</sup> 1938/39 fordulóján Imrédy került támadások kereszttüzébe, hatalomkoncentrációs tervei, a második zsidótörvény-, valamint a földreformjavaslata miatt. Január folyamán már mértadó körök is elégedetlenségüket hangoztatták – Serédi Jusztinián esztergomi érsek több ízben is bírálta a kormány földbirtokpolitikáját, Károlyi Gyula pedig nem hivatalos szervezkedésbe kezdett<sup>173</sup> –, februárban pedig az a hír járta, hogy az intézmény radikálisabb fellépésre is kész lenne.<sup>174</sup> Utóbbi eset azonban inkább kivételnek tekinthető és bár a felsőház tudott, sőt időnként

<sup>170</sup> FN 1931–1935. II. k. 17–23.

<sup>171</sup> FN 1931–1935. I. k. 215–221.

<sup>172</sup> MNL–OL K 429 Kozma Miklós iratai, adatgyűjtemény, 1935. Belpolitikai helyzetjelentés, 1935. augusztus.

<sup>173</sup> Püski: *A magyar felsőház*. I. m. 107.

<sup>174</sup> Andorka Rudolf: *A madridi követségtől Mauthausenig*. Összeállította Lőrincz Zsuzsa. Budapest, 1978, Kossuth, 101.



*Serédi Jusztinián hercegprímás lelkigyakorlatot tart képviselőknek, 1927*

okozott is nehézségeket a miniszterelnököknek, a kormánybuktatás nem szerepelt a reális lehetőségek között. Ahhoz ugyanis, hogy a felsőház magatartása egyértelműen és látványosan ellenzéki irányba forduljon az kellett volna, hogy ugyanezt egyszerre megtegyék azok az intézmények vagy társadalmi csoportok is – történelmi egyházak, gazdasági-érdek-képviselői szervezetek, törvényhatóságok stb. –, melyek a tagság többségét adták.

#### IV. AZ INFRASTRUKTURÁLIS HÁTTÉR



Nemzetgyűlési tisztviselők díszebédje az országközi étkezdében, 1920 körül

## IV. 1.

## HIVATALOK ÉS APPARÁTUSOK

A szuverén működés fogalmába beletartozott, hogy a törvényhozás intézményi értelemben is önállósággal rendelkezett ami értelemszerűen magában foglalta az épületet<sup>1</sup> és egy hivatali rendet, az azt működtető apparátussal. A dualizmus időszakában a működési körülményeket rögzítő szervezeti és szolgálati szabályzatot a képviselőház gazdasági bizottsága készítette el, melyet azután a plenáris ülésen hagytak jóvá a képviselők.<sup>2</sup> Pontosabban a századelőn az a gyakorlat alakult ki, hogy a szabályzat előírta a szükséges hivatali struktúrát, továbbá azt hogy milyen jellegű állások szervezhetőek és azok milyen fizetési osztályokba sorolhatóak.<sup>3</sup> Persze a szabályzatot is lehetett módosítani és módosították is: a legutolsóra 1918 áprilisában került sor,<sup>4</sup> melynek az egyik legfontosabb elemeként minden jövőbeni változtatás a gazdasági bizottság kizárólagos hatáskörébe került.<sup>5</sup> A rugalmasabb működés érdekében azonban a gazdasági bizottság és a plénum döntötte el – az évenkénti költségvetés keretében –, hogy a megállapított kereten belül az egyes állásokat „a szükségeshez képest megszüntesse, szaporítsa, vagy átszervezze”. A teljesség kedvéért hozzá kell tenni, a parlament két intézménye közül egyértelműen a képviselőház dominanciája érvényesült, ami azt jelentette, hogy a főrendiház csupán három saját hivatallal rendelkezett,<sup>6</sup> míg a képviselőház tízzel, de utóbbiak jelentős részben az országgyűlés egészének a működését szolgálták.

Az őszirózsás forradalom győzelmét követően – működő parlament híján – átmenetileg a szervezeti autonómia is megszűnt. Miután az országgyűlés november

16-án befejezte a működését, a hivatalok feletti irányítás előbb a belügyminiszter kezébe került, aki azt november 25-ével átruházta a Nemzeti Tanács elnökére, a Tanácsköztársaság alatt pedig a belügyi népbiztosság vette át ezt a szerepet.<sup>7</sup> Persze csak formálisan, hiszen a gyakorlatban megkezdődött az apparátus leépítése, a hivatalok pedig ténylegesen nem működtek. A szervezeti helyreállítás 1919. augusztus elején vette kezdetét, melynek részeként a korábbi háznagy ismét átvette posztját. A kommunista éra alatt az épületben, a műszaki berendezésben nem történtek komolyabb rongálások, a veszteségeket inkább az elhurcolt ingóságok jelentették. A bútorok, ruházati cikkek, irodai felszerelések terén mutatkozott számottevő hiány,<sup>8</sup> de a háznagyi hivatal a rendőri szervekkel karöltve 1919 őszén az elhurcolt ingóságok nagy részét visszaszerezte, s az utólagos felmérés 1920-ban – akkori árfolyamon – 700-800 ezer koronára tette a veszteséget.<sup>9</sup> Érdemi akadálya azonban nem volt annak, hogy a nemzetgyűlés megnyitásával a háttérintézmények is elláthassák feladataikat.

A működés jogi kereteit az 1918-ban módosított szabályzat jelentette, amely a háttérfeladatok ellátását tíz szervezetre osztotta.

A nemzetgyűlés/képviselőház szervezeti tagolódása a szabályzatok alapján<sup>10</sup>

1918	1935	1943
Elnöki Hivatal	Elnöki Hivatal	Elnöki Hivatal
Háznagyi Hivatal	Háznagyi Hivatal	Háznagyi Hivatal
Gyorsiroda	Gyorsiroda és Naplószerkesztőség	Naplószerkesztőség
Naplószerkesztőség	Könyvtár	Gyorsiroda
Könyvtár	Múzeum	Könyvtár
Műszaki Hivatal	Műszaki Hivatal	Múzeum
Számvevőség	Számvevőség és Pénztár	Műszaki Hivatal
Gazdasági Hivatal	Gazdasági Hivatal	Számvevőség és Pénztár
Pénztár		Gazdasági Hivatal
Képviselőházi iroda		

<sup>1</sup> Ennek korabeli szerkezetére, funkcionális tagolására nézve: Zámboreszky Ilona: *A magyar országház*. Budapest, 1937, 70–89.

<sup>2</sup> A szabályozás szükségessége összefüggött azzal is, hogy az Országház felépítése lehetőséget kínált egyfajta korszerűsítésre is. Szendrei: *Justh Gyula*. I. m. 116–117.

<sup>3</sup> Az egyes állásoknál viszont csak a fizetési fokozat alsó és felső határa lett rögzítve.

<sup>4</sup> KI 1910–1918. LXI. k. 227–269. KN 1910–1918. XXXIX. k. 86–87.

<sup>5</sup> KI 1910–1918. LXI. k. 269.

<sup>6</sup> Ezek a következők voltak: főrendiházi iroda, ami a képviselőháznál nagyjából az elnöki hivatalnak felelt meg, naplószerkesztőség és gyorsiroda. Főrendiházi Irományok, 1906–1910. VII. k. 471.

<sup>7</sup> NI 1920–1922. I. k. 40.

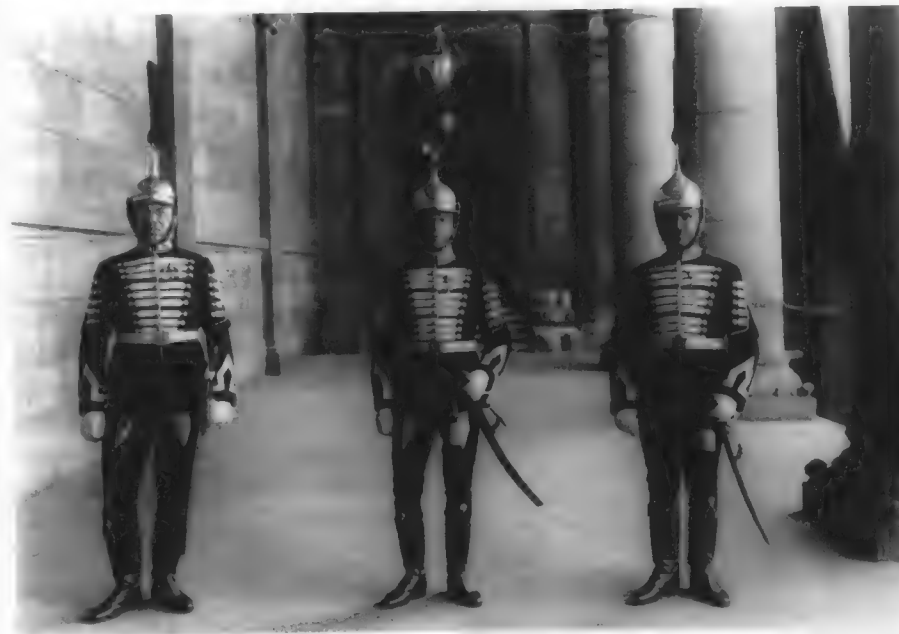
<sup>8</sup> A sokféle elhurcolt dolog között inkább érdekes, mintsem súlyos veszteséget jelentett a 30 ezer darab gyűjtő.

<sup>9</sup> NI 1920–1922. I. k. 41.

<sup>10</sup> KI 1910–1918. LXI. k. 227–269. MNL–OL K 2 771. cs. BXXI. 1–2. Naplószerkesztéssel kapcsolatos iratok. Jónás–Veredy: *Az országgyűlési könyvtár*. I. m. 29. A hivatalok felsorolása a szabályzatok sorrendiségét követi.

Az elnöki hivatal ügyköre elsősorban az ülésekkel, a képviselői tevékenységekkel kapcsolatos ügyek nyilvántartása, adminisztrálása, a különféle hivatalos iratok átvétele és szükség esetén továbbítása volt, de tágabb értelemben „minden irányban segédkeznie” kellett az elnök felé. Utóbbi így magában foglalta a tanácskozás menetében, valamint a Ház beligazgatásában való naprakész tájékozottságot is. A hivatal vezetése különösen fontos, bizalmi pozíciónak számított, miután neki kellett ellenőriznie az egyes egységek munkáját, minden területen betartatnia a fegyelmet és a különféle előírásokat, ő referált minden ügyben az elnök felé, s tett javaslatokat a fizetési fokozatokban való előléptetésekre. (Némileg meglepő módon ehhez a szervhez lett beosztva az orvosi szolgálat is.) A háznagy hivatalban futott össze általában véve az intézmény adminisztrációjának irányítása, s ennek vezetője felelt az Országház helyiségei rendeltetésszerű használatának betartásáért, a különféle nyomtatványok, iratok kézbesítéséért, felügyeletet gyakorolt a kapusok, a telefonszolgálat, a felvonók kezelése és a ruhatár felett. Továbbá ellenőrizte az összes helyiség tisztántartását, fűtését és szellőztetését. Ugyancsak ehhez az egységhez tartozott a különféle leltárak ellenőrzése, a konkrét képviselői üléshelyek kijelölése éppúgy, mint a karzati beosztás kialakítása, és a jegyek kiadása. Fontos feladatai voltak a főterembiztosnak is, aki – egyebek mellett – a képviselői lakásnyilvántartásért, a bizottsági helyek megfelelő előkészítéséért felelt és közvetlen előjárója volt a terembiztosoknak. Utóbbiak látták el a közvetlen szolgálatot az ülésteremben, a karzaton és a fogadóteremben. A hivatalnak külön idegenvezetője volt, arra a célra, hogy az országházba érkező látogatócsoportokat, küldöttségeket és külföldi vendégeket kalauzolja. A gyorsiroda alkalmazottainak látszólag egyszerű, de annál fáradságosabb, nagyobb odafigyelést igényelő feladatuk volt: lejegyezni mindent, ami az üléseken elhangzott és külön kérésre hasonló kötelezettség volt előírva számukra a bizottsági tanácskozások esetén is. Az általuk leírtakat a naplószerkesztőség öntötte könyv formába és látta el a szükséges mutatókkal.

Az országgyűlési könyvtár – az igazgató közvetlen irányítása mellett – egyfajta háttérintézményként működött, melynek könyv- és folyóiratanyaga mindenekelőtt a törvényhozók tájékozottságának és szakmai felkészültségének az erősítését, továbbá tudományos és irodalmi igényeik kielégítését szolgálta. A műszaki hivatalhoz tartozott minden munka, amely az épület fenntartásával, rendeltetésszerű működtetésével volt kapcsolatos, beleértve az esetleges javításokat és felújításokat is. Ennek következtében olyan tevékenységek irányítása és lebonyolítása került a hivatal hatáskörébe, mint a fűtés, szellőztetés, világítás, vízellátás, csatornázás, vagy éppen tűzrendészet és villámelhárítás. A számvevőség állította össze a Ház éves költségvetését és zárszámadását, s a szabályzatban részletesen előírt módon végezte el bizonyos nyilvántartások és kimutatások elkészítését, valamint ellenőrizte a gazdasági hivatal tevékenységét. Utóbbi készítette el az értékleltárakat, végezte a raktározást a folyó szükségletek kielégítésére, előkészítette a szállítási szerződéseket, gondoskodott az összes számla nyilvántartásáról. Jóllehet bármilyen utalványozás a házelnök jogosítványai közé tartozott, a konkrét kifizetések a pénztáron keresztül történtek. A képviselőházi iroda hatáskörébe a külön-



Az Országház őrsége a két világháború között

böző adminisztratív ügyek lettek besorolva. Így ez a szerv gondoskodott a különféle, tárgyalás alatt lévő iratokról és nyomtatványokról, rögzítette a törvényjavaslatokon és egyéb előterjesztéseken a tanácskozás folyamán tett módosításokat, és gondoskodott arról, hogy azok eljussanak az illetékes helyekre. Elvégezte a képviselőknek, valamint a bizottsági névsoroknak a nyilvántartását, gondoskodott a napló kinyomtatásáról és leszállításáról, de ehhez az egységhez tartozott az iktató a nyilvántartó és a kiadó is.

Nem volt a tárgyalt hivatali rendbe beillesztve, az országgyűlés külön intézményeként működött a képviselőházi vagy más néven palotaőrség. Létrejöttének közvetlen előzményét azok a botrányos, időnként erőszakos cselekmények jelentették, melyek végigkísérték a századelő képviselőházának történetét. A testületet az 1912. évi LXVII. tc. hozta létre, annak érdekében, hogy a házelnöknek egy külön, szervezett fegyveres erő álljon a rendelkezésére, abban az esetben, ha a parlamenti tanácskozás rendje a hagyományos eszközökkel nem lenne biztosítható. Ebből következően tehát az őrség nem az épület külső védelmének, hanem a belső rendfenntartásnak a segítőjeként jött létre. Tényleges működését 1913 májusában kezdte meg, külön szolgálati utasítás és ügyrend alapján, amely alapvetően a honvédség szolgálati szabályzatára épült.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Tóth László: A képviselőházi őrség története (1912–1949). In *A plenáris ülés*. 2. rész. Budapest, 2003, Parlamenti Módszertani Iroda, 350–351.



A Parlament dunai oldala az országközi vendéglő teraszával, Csányi Dénes akvarellje (1926)

A sokrétű szolgáltatások egy részét a képviselők maguk is közvetlenül élvezték, köztük a különféle iratok és nyomtatványok kezelését, továbbítását végző háznagyi hivatal, az úgynevezett nagyiroda, valamint a naplót készítő gyorsiroda és a naplószerkesztőség szolgáltatásait. Ugyanide sorolható a könyvtár, a posta, az orvosi ügyelet, a büfé és a belső étterem, a kétféle – külön a törvényhozók és külön az újságírók részére biztosított – telefonszolgálat, vagy annak biztosítása, hogy egyes helyiségeket párttanácskozás céljaira is igénybe lehetett venni. A legtöbb tevékenység azonban a háttérben zajlott, méghozzá különösebb nehézségek nélkül, eltekintve attól, hogy az első időszakban a pénzügyi keret szűkössége plusz munkaterheket rótt az apparátus egyes részeire. Csupán néhány

olyan eset ismert, amikor valamilyen komolyabb technikai akadály zavarta meg a törvényhozói munkát, mint az 1925. november 18-i ülésen, amikor egy ötórás áramszünet miatt gyertyákkal kellett világítani az ülésteremben.<sup>12</sup>

Így tehát a Horthy-korszakban kezdettől fogva egy sokrétű, jól kiépített és több évtizedes tapasztalatok révén bejáratott rendszer szolgálta a törvényhozás munkáját, ami azonban nem jelentette azt, hogy ne lett volna szükség és igény bizonyos fejlesztésekre. A súlyos pénzügyi helyzet következtében azonban csak az 1923/24. évtől volt lehetőség érdemi előrelépésre. Ekkor indult el az épület külső, legrongáltabb részeinek helyreállítására egy hároméves program, valamint tervbe lett véve az altisztek egyenruhával való ellátása is.<sup>13</sup> A korszerűsítési program a későbbiekben is folytatódott, illetve – szükség szerint – kibővült.<sup>14</sup> A munkálatok a gazdasági válság következtében sem álltak le, így az 1930-as évek, sőt a második világháború alatti évek

<sup>12</sup> *Pesti Napló*, 1925. nov. 19. 5.

<sup>13</sup> NI 1922–1926. VIII. k. 94–96.

<sup>14</sup> Az 1925/26. évben így lett tervbe véve az orvosi rendelő felszerelésének korszerűsítése, a kazán és gépház tetőzetének, továbbá a homlokzati csatornáknak a felújítása. NI 1922–1926. XV. k. 107–108.

költségvetéseiben rendre ott szerepelt az elektromos hálózat és az épület külső homlokzatának a felújítása.<sup>15</sup>

Részben a második kamara tevékenységének szüneteltetése következtében egyes helyiségek megüresedtek, melyre a Ház vezetése úgy reagált, hogy – nem elsősorban anyagi haszonszerzés céljából – egy sor társadalmi szervezetnek biztosított működési lehetőséget a húszas évek első felében. Így kapott helyet az épületben többek között a Gyermekvédő Liga, a Turáni Szövetség, a Magyar Külügyi Társaság, vagy az Angol–Magyar Kereskedelmi Kamara.<sup>16</sup> 1927-től azonban – a felsőház visszaállításával – az efféle lehetőségek beszűkültek, miközben a hagyományos infrastrukturális feladatok valamelyest kiszélesedtek.

Jelentősebb átalakulásra került sor az Országgyűlési Könyvtár esetében. Bár a pénzügyi hiány itt is gondot jelentett, a rendezési munkálatok a húszas évek második felében új lendületet kaptak, emellett – vásárlások, kötelek példányok, ajándékozások és külföldi szervezetekkel folytatott cserék következtében – látványos állománybővülés következett be. 1941 végére az intézmény közel 200 ezer kötettel rendelkezett, mellyel hatodik helyen állt a fővárosi könyvtárak között.<sup>17</sup> Ez a folyamat azonban az 1940-es évek elején, a háborús helyzet következtében megakadt.<sup>18</sup> Hasonlóképpen dinamikus változás következett be az olvasóforgalom terén. Igaz, az összesített adatok arra utalnak, hogy a Horthy-korszakban mindig több „idegen” vette igénybe a szolgáltatásokat, mint törvényhozó és inkább előbbiek száma volt az, amely ingadozásokkal, ugyan, de erőteljesen bővült.<sup>19</sup> A megnövekedett igénynek úgy próbáltak megfelelni, hogy 1931-ben két képviselői szobát alakítottak ki, a külsősöknek pedig – 1934-től – két nagy nyilvános terem állt a rendelkezésükre. Általában véve a képviselőknek mintegy fele tekinthető könyvtárhasználónak, ami azonban egyes időszakokban nagyobb arányt mutatott.<sup>20</sup> Ugyanakkor számottevő szélsőségek érvényesültek, azaz miközben egyesek igen intenzív könyvtárlátogatók voltak,<sup>21</sup> mások be sem tették a lábukat az intézménybe. Nagy Miklós igazgatóval 1936-ban készült interjú szerint azonban ők adták a legtöbb munkát: „egy rendes könyvtárban harminc olvasó kevesebb gondot okoz, mint itt egy képviselő. Megtörténik, hogy négyen-öten állunk rendelkezésére.”<sup>22</sup>

<sup>15</sup> Ez még az 1944. évi költségvetésben is szerepelt. KI 1939–1944. XIII. k. 191.

<sup>16</sup> *Új Nemzedék* 1922. április 30. 6. NI 1922–1926. XVII. k. 251.

<sup>17</sup> Pontosan az 1920. évi 80 926 mű 93 743 kötetével szemben 1941-re 87 452 mű 196 867 kötetével rendelkeztek. NI 1920–1922. IX. k. 98. KI 1939–1944. VIII. k. 524. KN 1939–1944. XIV. k. 517.

<sup>18</sup> KN 1939–1944. XIV. k. 517.

<sup>19</sup> Jónás–Veredy: *Az országgyűlési könyvtár*. I. m. 246.

<sup>20</sup> Uo. 245. és 280.

<sup>21</sup> Egy időben Esterházy Móric példátlan szorgalommal képezte magát közgazdasági téren, s az egyik alkalmazott úgy nyilatkozott, hogy szerinte „nincs a Ház könyvtárában olyan munka, amit gróf Esterházy Móric ebben a tárgykörben nem ismerne”. Jónás–Veredy: *Az országgyűlési könyvtár*. I. m. 281.

<sup>22</sup> Uo. 280.



1. kép • Az  
Országgyűlési Múzeum  
megnyitása (Képes  
Pesti Hírlap, 1929)

2. kép • Deák  
Ferenc bútorai  
az Országgyűlési  
Múzeum kiállításán,  
1929. Középen a  
karosszék, amelyben  
meghalt Deák



Egy 1933 elejéről származó statisztikai összesítés szerint egyébként használati oldalról az újságok és folyóiratok álltak az első helyen, utána szépirodalom, történelem, jog, közgazdaságtan volt a sorrend.<sup>23</sup> Végeredményben a könyvtár, mint szakmai-információs intézmény fontos, bár távolról sem nélkülözhetetlen szerepet töltött be a törvényhozók számára.

Az Országház legtöbb egysége hosszabb-rövidebb múlttal rendelkezett, míg a parlamenti múzeum egyértelműen a két világháború közötti időszak terméke volt. Az ötlet Scitovszky Béla házelnöki időszakából eredt és létrehozásának terve már az 1922/23. évi, módosított költségvetésben is szerepelt.<sup>24</sup> A szervezési munkálatok és az anyagi feltételek megteremtése azonban sok időt vett igénybe, úgyhogy az ünnepélyes megnyitásra csak évekkel később, 1929. január 24-én kerülhetett sor. Felállításában a legfőbb szempontot annak demonstrálása jelentette, hogy az alkotmányosság tradíciói mély és erős gyökerekkel rendelkeznek, így összekötő kapcsot jelentenek a régi és a trianoni állam között. Nem véletlenül hangsúlyozta Zsitvay Tibor, akkori házelnök a megnyitó beszédében, hogy „a magyar jogfejlődés az emberi jogoknak és elsősorban a nemzet szuverenitásának és minden jognak ebből való leszármaztatásának tekintetében az egész világot megelőztük, s ebben ma is, de ezer év előtt is az elsők voltunk”.<sup>25</sup> A gyűjtemény magját a Magyar Nemzeti Múzeum Deák-szobájának a kiállítási tárgyai jelentették, s az eleinte hét szobából álló kiállítási anyagban – a fenti gondolatokkal összefüggésben – nagy teret kapott a reformkor nagyjainak és 1848 örökségének a bemutatása. A múzeum viszonylag hamar sikeres látványossággá nőtte ki magát, melyben szerepet játszott, hogy jól válogatott anyaga folyamatosan bővült, időszaki kiállításoknak is helyet biztosítottak és 1931-től ingyenessé tették a belépést. Népszerűségét jelezte, hogy látogatottsági szempontból a harmadik helyet foglalta el a főváros nevezetességei sorában.<sup>26</sup> Szigorúan véve azonban a múzeum inkább általánosabb reprezentációs és ideológiai célokat szolgált, s nem kapcsolódott szervesen az országgyűlés hagyományos politikai funkcióihoz.

Amíg a könyvtár és a múzeum esetében egy valós szolgáltatásbővülésről, a tekintélyes létszámú – több mint 30 fős – képviselőházi őrség esetében inkább szerepvégzésről lehet beszélni. Utóbbiak négyféle tevékenységet láttak el, úgy mint ügyeleti, kapus és üléstermi szolgálatot, valamint tűzörséget.<sup>27</sup> A Horthy-korszak parlamenti ülései azonban messze nem voltak olyan viharosak és botrányosak, mint

<sup>23</sup> KN 1931–1935. XIII. k. 92–93.

<sup>24</sup> NI 1922–1926. III. k. 201.

<sup>25</sup> MTI könyvkiadás, Napi Tudósítások, 1929. január 24. 12.

<sup>26</sup> Cs. Lengyel Beatrix: Az Országgyűlési Múzeum (1923–1949). In *Folia Historica* 14. A Magyar Nemzeti Múzeum évkönyve. Szerk.: Haidert Edit. Budapest, 1989, Múzsák Közművelődési, 112. A döntés a múzeum létrehozásáról a nemzetgyűlés 1922. november 21-i ülésén, a módosított költségvetés kapcsán született meg. NN 1922–1926. V. k. 82.

<sup>27</sup> Tóth: *A parlamenti őrség*. I. m. 359.



Díszgyenruhás őr az Országházban. 1942. január

a századelőé. Ténylegesen csupán egy ízben, a már tárgyalt, 1924. november végi esetről volt szükség rájuk, s még csak a lehetősége sem merült fel, hogy más alkalommal is felhasználják őket. Igaz, hogy pusztán létüknek is lehetett valami féle visszatartó hatása, ezt azonban egy, a működőnél jóval kisebb méretű szervezet is betöltötte volna, különösen az 1924. évi, fegyelmi téren egyértelmű szigorításokat hozó házszabály-módosítás után. A testület tevékenysége így erősen formalizálódott. Egyrészt állandó kötelezettségük volt az ügyeleti, kapus- és üléstermi szolgálat valamint a tűzőrség. Másrészt reprezentációs feladatokat láttak el, azaz dekoratív megjelenésükkel növelték egyes parlamenti rendezvények látványosságát. Zsitvay Tibor házelnök olyannyira ráérzett erre,

hogy új, az 1848-as honvédtisztekéhez hasonló egyenruhát csináltatott a számukra és hozzájárult ahhoz, hogy bizonyos állami és egyházi ünnepi alkalmakkor ők is felvonuljanak.<sup>28</sup> Ez azonban nem változtatott a felvételi követelmények szigorúságán és a szolgálat alapvetően katonai jellegén.

Az 1920-ban átvett működési elvek sokáig érvényben maradtak, bár kisebb változtatásokra időről időre sor került, melynek részeként 1935-ben és 1943-ban is elkészült egy-egy új, módosított szabályzat. 1935-ben azon túl, hogy a múzeum is bekerült az intézményi struktúrába részleges centralizációra került sor. A gyorsroda és a naplószerkesztőség összevonását valószínűleg a közvetlenebb munkakapcsolat biztosítása indokolta, míg a nagyiroda megszüntetése azt jelentette, hogy feladatait az az elnöki hivatal vette át, mellyel korábban is voltak bizonyos átfedések.<sup>29</sup> 1943-ban azután miközben tovább folyt egyfajta központosítás, a naplószerkesztőséget és a gyorsíródat ismét különválasztották.

A belső intézmények és szervezetek irányítása és ellenőrzése részben a választott tisztviselők – elsősorban a házelnök, valamint kisebb mértékben a háznagy –, rész-

<sup>28</sup> Zsitvay: *Magyarország...* I. m. 22.

<sup>29</sup> A nagyirodára vonatkozó döntés már jóval korábban, 1922-ben megszületett. NI 1922–1926. II. k. 56.

ben a képviselők kezében volt. Ezt a feladatot a könyvtár és a múzeum esetében a könyvtári és múzeumi bizottság gyakorolta, beleértve a könyvbeszerzéseket és az ügyrend megállapítását is. Utóbbinak viszont meghatározott időközönként – előbb minden ülészak végén, majd évente – jelentést kellett tennie a plénum felé a két intézmény gyarapodásáról, forgalmáról és számadásairól. Egyéb területeken a gazdasági bizottság volt illetékes, ami azt jelentette, hogy nemcsak általában a Ház pénzügyei, hanem a különböző „szerződési építkezési és egyéb ügyletek” felett is ellenőrzési joggal bírt. Arról pedig, hogy mi történt a berekesztés, illetve feloszlás, valamint a megnyitás közötti – gyakorlatilag választási – időszakban, a háznagy tartozott utólagos beszámolóval a képviselők felé.

A két bizottságban többnyire komolyabb konfliktusok nélküli szakmai munka folyt, a plénum pedig rendszerint érdemi vita nélkül fogadta el a vonatkozó bizottsági jelentéseket.<sup>30</sup> Bár jelentősebb hatalom inkább a két választott tisztviselő kezében koncentrálódott,<sup>31</sup> miután egy alapjaiban bejáratott mechanizmus működtetéséről volt szó, a házelnökök sem álltak elő nagy horderejű, strukturális reformokkal. Rendszerint megelégedtek azzal, hogy bizonyos ügyek támogatását felkarolták, vagy kisebb jelentőségű változtatásokat kezdeményeztek. Így kötődött Scitovszky Béla nevéhez a múzeum terve, míg Almásy László főleg a könyvtár fejlesztése terén exponálta magát, Sztranyavszky Sándor pedig 1935-ben új, díszes altiszti egyenruhák csináltatásával hívta fel magára a figyelmet.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Jellemző módon 1927 nyarán a szociáldemokrata Szabó Imre ugyan erőteljesen kritizálta a folyamatban lévő restaurálási munkálatokat, az ügy azonban igen hamar, különösebb következmények nélkül elsimult. MTI Napi Tudósítások, 1927. augusztus 27. 19.

<sup>31</sup> A házszabályok minden esetben rögzítették, hogy a két bizottság vezetése a házelnököt illeti meg, 1928-tól pedig a háznagy hivatalból tag lett.

<sup>32</sup> Almásy ez irányú aktivitását ellenzéki politikusok is elismerték. KN 1931–1935. XIII. k. 93. Sztranyavszkyra nézve: *Pesti Napló*, 1935. okt. 15. 7.

## TARTALOM

I. FEJEZET.	000
Szervezet és Működés	1-7
II. FEJEZET.	
A szolgálatról és ahhoz megkívánt feltételekről	8-11
III. FEJEZET.	
A tisztviselő, altiszt és egyéb állások betöltéséről	11-16
IV. FEJEZET.	
A tisztviselő, altiszt és egyéb alkalmazottak kötelezettségeiről	16-18
V. FEJEZET.	
A tisztviselő, altiszt és egyéb alkalmazottak jogairól és kedvezményeiről	18-20
1. A rendszeres juttatásokról	
1. A tisztségi és tisztségviselői juttatásokról	18-22
2. A lakáspénzről és tisztségviselői lakáspénzről	22-23
3. A családi pótlékáról	23-24
4. A közlekedési segélyről	24-25
5. A halotti juttatásokról	25-26
6. A hivatás költségeinek alkalmávali visszatérítéséről	26-27
II. Egyéb jogok és kedvezmények	27-28
1. A em. tag vagy polg.	28
2. A magasabb állásba való kinevezésről és lakáspénzről	28-30
3. A tisztségi időjáról	30-31
4. A jutalomról és segélyről	31-32
5. A szabadságjáról	32-33
6. Lakosság a szolgálatról	33
VI. FEJEZET.	
Záróhatározatok	33-40

Az 1935. évi Szervezeti- és Működési Szabályzat  
tartalomjegyzéke

A fentiekből következően egy – képzettségét és beosztását tekintve – meglehetősen sokrétű, összetett apparátus állt a parlament szolgálatában. Szerkezetileg eredendően három fő részre tagolódott, az őrsegre, a főrendiházi és a képviselőházi személyzetre. A korszak egészét tekintve legegyszerűbb helyzet az őrseknél volt. Az első világháború alatt még 66 fős testület létszáma 1920-ban drasztikusan, 32-re csökkent, amely – egy háromfős szolgálatszettel kiegészülve – 1924-ben 35-re emelkedett. A későbbiekben azután az őrség stabilan tartotta a 34-35 főt. Láthatóan ez volt az egyetlen a terület, melyre sem a létszámleépítéssel járó takarékosági szempontok, sem a törvényhozás méretének és összetételének változásai nem hatottak.<sup>33</sup>

A speciális feladatot ellátó őrseget külön véve a fennmaradó állomány létszámára vonatkozó adatokat a költségvetések és időnként a gazdasági bizottság jelentései tartalmazták, de távolról sem tükrözték pontosan a tényleges helyzetet. A bizonytalanság háttérben részben az eltérő számítási módszerek húzódtak meg, s az egyes állások besorolása időről időre módosult. Továbbá a költségvetésekben nem mindig lehet nyomon követni az év közbeni leépítéseket vagy bővítéseket, arról nem is beszélve, hogy gyakran a betervezett változtatások is csak részlegesen valósultak meg.

A parlamenti apparátus nagysága a Horthy-korszakban<sup>34</sup>

Év	1917/18	1920/21	1921/22	1922/23	1923/24	1924/25	1925/26	1926/27
Létszám	276	–	235	247	217	246	228	220
Év	1927/28	1928/29	1929/30	1930/31	1931/32	1932/33	1933/34	1934/35
Létszám	216	247	248	248	225	225	225	225
Év	1935/36	1936/37	1937/38	1938/39	1939/40	1941	1942	1943
Létszám	226	232	232	232	245	245	248	250

Az a tény, hogy 1920-tól a nemzetgyűlés vette át a régi országgyűlés helyét, ráadásul csökkentett létszámmal, kihatott az apparátus méretére is. A csökkenés első pillantásra csekélynek tűnik, de figyelembe kell venni, hogy bizonyos feladatokat minden körülmények között el kellett látni, s az alkalmazottak számát nem lehetett automatikusan a törvényhozóknál bekövetkezett redukció mértékéhez igazítani. Mindenekelőtt valamennyi főrendiházi személyzetet fenn kellett tartani, annak el-

<sup>33</sup> Vö.: Tóth: *A parlamenti őrseg*. I. m. 357–358.

<sup>34</sup> A táblázat az éves költségvetések adatai alapján készült, de az 1920/21. évre vonatkozóan nincsenek adatok. [www.ogyk.hu](http://www.ogyk.hu) állami költségvetések, 1917–1943.



Pincérek az Országsház éttermében

lenére, hogy a parlament 1927-ig egykamarás volt. Ténylegesen nagyjából 14 főre zsugorodott a régi főrendiházi apparátus, bár pontos számuk mindig módosult valamelyest. Az 1922/23. évben hirtelen megnövekvő létszám háttérben viszont minden bizonnyal az az – utóbb irreálisnak bizonyult – elképzelés húzódtott meg, hogy a felsőház megkezdi tevékenységét az adott költségvetési időszakon belül. Ezen túlmenően két egymásnak ellentmondó szempontot kellett összeegyeztetni. A kormányzati nyomás eleinte az erőteljesebb leépítés irányába hatott, ami különösen 1924-től, a pénzügyi szanációs program életbelépésétől vált erőssé. A táblázat számottevő csökkenést csak 1925/26-tól jelez, a változás azonban már korábban – az évközi intézkedéseknek köszönhetően – megindult. Ugyanakkor a parlament zökkenőmentes működésének a biztosítása a redukció ellen hatott. Jellemző módon a takarékoság jegyében a Gyorsíró Iroda alkalmazottainak a létszáma 20-ról 16-ra csökkent az 1920-as évek első felében, amit a kormánytámogató képviselők is csak vonakodva szavaztak meg.<sup>35</sup> A két igény ütközéséből egyelőre a redukció győzött, hogy azután az évtized második felében újabb emelkedés következzen be, ami 1928-ban vált látványossá, melynek háttérben részben a pénzügyi helyzet javulása, részben a kétkamarás törvényhozás visszaállítása húzódtott meg. Valójában már 1927.

<sup>35</sup> NN 1922–1926. XXV. k. 209–210.

június végén megszületett a képviselőházi döntés, amely eredetileg a felsőháznál 19, a képviselőháznál pedig 23 fős növekedéssel számolt.<sup>36</sup> Ebből következően a korszak egészét tekintve 1928/29-ben volt a legmagasabb az apparátus létszáma, melyből a felsőházhoz 33, a képviselőházhoz pedig 214 személy tartozott. Bár a létszámok a későbbiekben változtak, az arányok érdemben nem, ami azt jelentette, hogy a személyzetnek 86,3%-a a képviselőházhoz, 13,7%-a pedig a felsőházhoz tartozott, de az előbbi javára érvényesülő látványos eltolódás abból fakadt, hogy számos hivatala az országgyűlés egészét érintő feladatokat látott el. A megoszlásnak egyébként a harmincas évek végéig, a felsőház jogkörét kibővítő reformig csupán a napi munka szempontjából volt jelentősége, mert az egyéb jogokat – amint arra már korábban utaltunk – a képviselőház elnöke gyakorolta.

A költségvetési adatok szerint miközben egyéb területeken csak 1931 végétől vette kezdetét egy nagyobb pénzügyi csökkentés, az alkalmazottaknál már az 1931/32. évben drasztikus leépítésre került sor, melynek elvi alapját egy, a törvényhozás által még 1930-ban elfogadott reform jelentette,<sup>37</sup> amely a közigazgatás minden területén – általánosságban – 10%-os leépítést írt elő. Igaz, a gyakorlati végrehajtás csak részlegesen történt meg, és a személyzet létszáma ténylegesen néhány fővel mindig több volt annál, mint amit a költségvetések előírányoztak. Ez azonban nem változtatott azon, hogy az apparátus egészének nagysága az 1930-as években nem változott. Bizonyos fokú bővítés az 1930-as évek végén vette kezdetét, összefüggésben azzal, hogy a törvényhozók száma is növekedett, részben a terület-visszacsatolásoknak köszönhetően.

Az országgyűlési alkalmazottak besorolása formailag nem hivatalok, hanem státuszok szerint történt, sőt a költségvetések többnyire még a két ház személyzetét sem különítették el. A nehézséget fokozta, hogy a szerkezeti tagolás időről időre módosult, és csak a húszas évek második felére alakult ki egy, a korszak második felében már következetesen végigvitt szisztéma, amely lehetővé tette az egyes kategóriák összehasonlítását.

Az országgyűlési alkalmazottak besorolása<sup>38</sup>

Év	Foglalmazási szak	Egyéb szakok	Kezelési szak	Altisztek, szolgák és egyéb alkalmazottak
1926/27	36	23	31	130
1928/29	39	28	40	140
1931/32	38	21	38	128
1943	47	26	36	141

Egészében véve az állomány két nagyobb csoportra oszlott, úgymint tisztviselőkre, továbbá altisztekre és egyéb alkalmazottakra, de a szervezeti szabályzatok, s ennek alapján a költségvetések további, részletesebb tagolást alkalmaztak. A foglalmazási szakhoz tartoztak többek között az elnöki hivatal tanácsosai és fogalmazói, a gyorsíróda alkalmazottai, a naplószerkesztők, a könyvtárosok és az orvos. Az egyéb szakokhoz került részben az elnöki iroda személyzete, a könyvtár segédszemélyzete, a számvevőségi és gazdasági hivatalnokok, a terembiztosok és a műszaki részleg vezetői, míg a harmadik szakon voltak a telefon-, az írógép- és az egyéb kezelők.<sup>39</sup> Az altisztek kategóriáját túlnyomórészt különböző műszaki szakemberek, mesteremberek, raktárosok, kapusok, fűtők, ruhatárkezelők alkották, a kisegítő szolgák pedig túlnyomórészt takarítónőkből álltak. Miután az Országház működtetése sokféle szaktudás meglétét igényelte, nem véletlen, hogy a személyzet túlnyomórészt kvalifikált szakemberekből állt, ami nemcsak a tisztviselőkre, hanem az altisztekre is érvényes volt. Ez azt is jelentette, hogy miközben időről időre módosult az összlétszám, az egyes kategóriák közötti arányok nem változtak nagyobb mértékben, hiszen a munkafeladatokat nem lehetett egyszerűen tologatni a szervezeti egységek között.

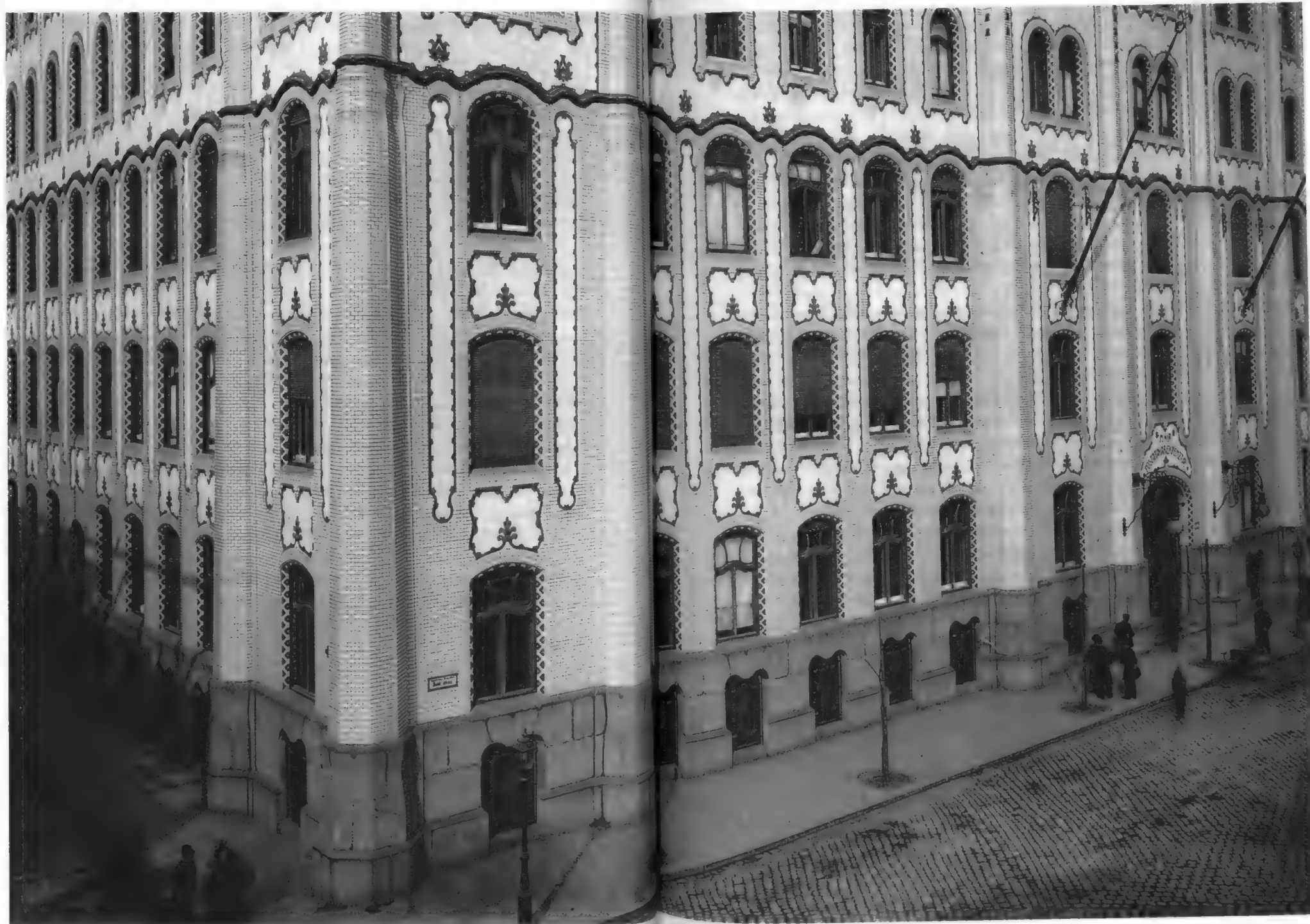
<sup>36</sup> KI 1927–1931. 334–337. KN 1927–1931. IV. k. 224–225.

<sup>37</sup> Az 1930:XLVII. tc. 2. §-a alapján.

<sup>38</sup> www.ogyk.hu a magyar állam költségvetése, 1926–1943.

<sup>39</sup> Ennél a szaknál volt a Ház női alkalmazottainak túlnyomó része.





*A Postatakarékpénztár épülete az 1930-as években*

## IV. 2.

### KÉPVISELŐI JÖVEDELMEK –

### [404] • PARLAMENTI KÖLTSÉGVETÉS

A magyar parlamentáris hagyományok szerint a törvényhozás rendelkezett azzal a joggal, hogy tagjainak és választott tisztikarának – elnök, alelnök, háznagy, jegyző – tiszteletdíját maga állapítsa meg. A megfogalmazás nem véletlen, mert az, hogy a képviselői tevékenység ugyanúgy munkának tekinthető, mint más foglalkozás, soha nem lett elismerve. Ezért, ha a kérdés bármilyen formában a parlament elé került, mindig következetesen tiszteletdíjról és nem fizetésről esett szó. Ugyanakkor a javadalmazás szükségessége kezdettől fogva általánosan elfogadott elv volt, amit a közösség érdekében elvégzett munka és időráfordítás egyfajta költségmegterítésének tekintettek. A pontos összeget első ízben az 1848. évi V. tc. 56. §-a határozta meg, majd a későbbiekben is az a gyakorlat rögzült, hogy a kérdést törvény által szabályozzák.

A kiegyezést követően a törvényhozás sokáig érintetlenül hagyta a javadalmazás 1848-ban megállapított módját és összegét, annak ellenére, hogy a tiszteletdíj a megélhetési költségekhez és a nemzetközi gyakorlathoz viszonyítva is irreálisan alacsonnyá vált. A kérdés bizonyos fokú rendezésére csak meglehetősen későn, 1893-ban került sor, nem véletlenül. A képviselők ugyanis attól tartottak, negatívan hat a törvényhozás presztízsére, ha a gazdasági-szociális nehézségek közepette jelentősebb összegeket szavaznak meg maguknak. Az 1893:VI. tc. egyrészt megemelte a javadalmakat, másrészt strukturálisan is átalakította azokat. Eszerint a képviselők – az addigi napidíj helyett – évi 4800 korona tiszteletdíjban és 1600 korona lakbérilletményben részesülnek, melyet négy részletben, negyedévenként előre kapnak meg. A háznagy és a jegyzők pedig további 2400 koronát kapnak. A törvény a szociális igazságosság szempontját is szem előtt kívánta tartani, amikor rögzítette: azok, „akik állami szolgálatban állnak és lakbért húznak, vagy lakással láttnak el, képviselői lakbérilletményben nem részesülhetnek”.<sup>40</sup> Ugyanakkor változatlan maradt az a gyakorlat, miszerint a parlamenti bizottsági munkáért külön díjazás nem jár. Bár a rendezés hosszú távra készült, a világháborús nehézségek, az infláció látványos megugrása arra kényszerítette

a honatyákat, hogy újból foglalkozzanak a kérdéssel. Az 1918. évi III. tc. volt az utolsó, amely a dualista korszakban megemelte a javadalmakat. Így a honatyáknak 1917. november 1-jétől, tehát visszamenőleg, az évi 4800 és 1600 koronán felül még 5000 korona háborús pótlék járt. Az elnököt – az alapjárandóságokon felül – 28 000, az alelnököket 12 000, a háznagyot 6000 és a jegyzőket 2400 korona illette meg.<sup>41</sup>

Az első nemzetgyűlésnek megalakulását követően azonnal foglalkozni kellett a kérdéssel, hiszen a törvényhozói függetlenség szempontjából igen veszélyes következményei lettek volna annak, ha a honatyák hosszabb ideig semmilyen javadalmazásban nem részesülnek. A gazdasági bizottság javaslatára a február 27-i ülésen az a döntés született, miszerint 1920. február és március hónapokra a korábbi, vagyis az 1918 októbere előtt érvényben volt illetményeket folyósítsák.<sup>42</sup> Ez az intézkedés a gyorsaság követelményének megfelelt, de számos problémát függőben hagyott. Akörül természetesen konszenzus alakult ki, hogy a díjazás szükséges és a korábbi összegeken emelni kell. A háborús infláció közepette a megélhetési költségek drasztikusan, egyes szakemberek szerint a századfordulóhoz képest tízszeresére nőttek és a nemzetgyűlésben a korábbi időszakhoz viszonyítva jelentősen megemelkedett azoknak a száma, akik a képviselőségen túl más komolyabb jövedelemforrással nem rendelkeztek. A javadalmak konkrét mértékét – nemcsak 1920-ban, hanem a korszak egészében – lényegében két alapelv határozta meg. Egyik oldalról a törvényhozók egyéni-egzisztenciális érdekei abba az irányba mutattak, hogy a díjazás magas legyen és pusztán a képviselőséggel szerzett jövedelemmel viszonylagos jólétet, egyfajta felső középosztályi életszínvonalat lehessen biztosítani. Másrésztől a szociális igazságosság és egyenlőség szempontja bizonyos fokú önmérsékletet diktált, azt, hogy a képviselő ne a felsőbb rétegekhez kíváncson hasonlítani, illetve az egyéni gazdagodás helyett a közösség szolgálata kerüljön előtérbe. A kérdés annál is fontosabb volt, mivel a díjak mértékét illetően semmilyen jogi akadály nem állt fenn, a döntés kizárólag a honatyák belátásától, illetve a társadalmi környezet igényeitől és elvárásaitól függött.

1920-ban a két tényező közül az utóbbi bizonyult erősebbnek, nem véletlenül. A választásokon – a titkos és általános választójog következtében – rendszerint azok a jelöltek bizonyultak sikeresebbnek, akik könnyebben meg tudták nyerni a maguk számára a tömegek támogatását, sőt a képviselők számottevő része maga is az alsóbb rétegekből érkezett és tartani kívánta kapcsolatait azzal a társadalmi közeggel ahonnan jött.<sup>43</sup> Ez az adott helyzetben azt jelentette, hogy a nemzetgyűlés tagjai erőteljesen figyelembe vették azt, hogy az általános életszínvonal-csökkenés közepette, amikor a lakosság jelentős része súlyos egzisztenciális, illetve megélhetési gondokkal küszködik, a képviselőknek

<sup>41</sup> 1918:III. tc. 2. §.

<sup>42</sup> NN 1920–1922. I. k. 67.

<sup>43</sup> Erre a legjellemzőbb példát a nemzetgyűlés ún. csizmás kisgazdái jelentették, de a középosztályi vagy annál is magasabb háttérrel rendelkező honatyák egy része is számottevő szociális érzékenységet mutatott.

<sup>40</sup> 1893:VI. tc. 2–4. §.

valamilyen formában kifejezésre kell juttatniuk a szolidaritás, a társadalmi összetartozás gondolatát. A gazdasági bizottság ezért március 22-én korlátozott emelés mellett foglalt állást, melyet a plénum március 29-i ülésén megerősített.<sup>44</sup> A Tisztelt Ház döntése alapján a képviselők a továbbiakban évi 24 000 korona összegű tiszteletdíjban és 12 000 korona drágasági pótlékban részesültek, az elnököt még további 130 000, a két alelnököt és a háznagyot 24 000, a jegyzőket pedig 12 000 korona illette meg.<sup>45</sup>

Az újabb rendezéssel sem juthatott nyugvópontra a kérdés. Mindenekelőtt az ekkor meginduló és a korszak folyamán végig megmaradó gyakorlat, miszerint a kérdésben házhatározatokkal döntenek, nemcsak eltért a hagyományoktól, hanem alkotmányjogilag is megkérdőjelezhető volt: egy törvényt ugyanis aligha lehet pusztán házhatározattal megváltoztatni. Az ország súlyos gazdasági helyzete, különösen az egyre jobban megugró infláció pedig a kérdés újratárgyalására kényszerítette a nemzetgyűlés tagjait. A gazdasági bizottság 1921. decemberi jelentése megállapította, hogy az addig folyósított összeg rendkívül kevés, de arra hivatkozva, hogy hamarosan lejár a nemzetgyűlés mandátuma – nem kívánván kész helyzet elé állítani az új testületet – az elnapolás mellett döntöttek. Átmeneti intézkedésként 10 ezer korona egyszeri pótlékot javasoltak a honatyáknak, azzal az egyébként pontosan nem körülírt kiegészítéssel, hogy a külön juttatást csak az arra anyagilag rászorulóknak vegyék fel.<sup>46</sup> A nemzetgyűlés elfogadta az egyszeri pótlék ötletét, annyi módosítással, hogy azt minden képviselő – az említett erkölcsi korlátozás nélkül – felvehette. A bizottsági jelentés tárgyalása kapcsán Kovács J. János kisgazda képviselő viszont előállt egy távlatilag jelentős újítással, miszerint a jövőben a tiszteletdíjakat célszerű lenne valamilyen „stabil dologhoz” igazítani.<sup>47</sup>

Az első nemzetgyűlés tehát nem tudta megnyugtatóan rendezni a kérdést, az a metódus viszont, ahogyan a döntések megszülettek, a későbbiekben általános gyakorlattá vált. A képviselői illetményekre vonatkozóan mindig a Ház pénzügyeiben egyébként is illetékes gazdasági bizottság állt elő kidolgozott javaslattal, melyet a plénum házhatározattal megerősített. Annak érdekében, hogy az élesebb konfliktusok elkerülhetőek legyenek, és a képviselők ne a plénum nyilvánossága előtt vitakozzanak a kérdésről, a parlamenti döntést informális, előzetes pártközi egyeztetések előzték meg. Az egyeztetések többnyire sikeresek voltak, így a bizottsági jelentés nem pusztán többségi véleményt tükrözött, hanem széles konszenzusra épült, s az illetményrendezéseket – két rövidebb időszaktól eltekintve<sup>48</sup> – nem kísérték éles politikai összecsapások. Ugyanakkor a képviselők maguk is több ízben elismerték, hogy ez az eljárás jogi szempontból erősen kifogásolható, sőt 1927 végén házhatározat is szüle-

tett arról, hogy a képviselői illetményeket törvényi úton kell rendezni.<sup>49</sup> A többször sürgetett törvényi szabályozásra azonban a korszak folyamán soha nem került sor.<sup>50</sup>

Röviddel a második nemzetgyűlés megalakulása után kísérlet történt a kérdés átfogó rendezésére. A testület – a már ismertetett eljárás keretében – konkrét összeg meghatározása helyett kimondta, hogy a jövőben a képviselői tiszteletdíjakat mindenkor a köztisztviselők VI. fizetési osztálya 1. fokozatához kell igazítani. Bár az emelés nemzetgyűlési tárgyalásakor 9000 koronával számoltak, ez végül évi 176 000 koronával került be a költségvetésbe, úgy hogy utóbbi összeg a tiszteletdíjat és a lakáspénzt is tartalmazta.<sup>51</sup> A külön elnöki juttatásokat változatlanul hagyták, az alelnököknek és a háznagynak a képviselői illetmény egészét, a jegyzőknek pedig a felét szavazták meg. A javaslat parlamenti tárgyalása viszont egy további problémára is felhívta a figyelmet, nevezetesen arra, hogy számos képviselő úgy vette fel járandóságát, hogy rendszeresen hiányzott az ülésekről. Ezért a nemzetgyűlés többsége elfogadta Rassay Károly ellenzéki képviselő indítványát, miszerint a díjazást kössék össze az üléseken való jelenléttel.<sup>52</sup> Az említett, 1922. júniusi döntés nem szólt az elnök külön javadalmáról, melynek döntően személyi okai voltak. Gaál Gaszton egységes párti képviselő, a nemzetgyűlés megalakulásakor megválasztott házelnök ugyanis felettébb szerénynek bizonyult, amit utódáról, Scitovszky Béláról már nem lehet elmondani. 1922 októberében sor került az elnöki tiszteletdíj kérdésének újratárgyalására, arra hivatkozva, hogy a legutóbbi rendezés következtében a háznagy és az alelnökök külön juttatása magasabb, mint az elnöké. Ezt korrigálandó olyan döntés született, miszerint a házelnök pluszként a képviselői tiszteletdíj másfélszeresét kapja.<sup>53</sup>

A képviselői tiszteletdíjaknak a VI. fizetési fokozathoz igazítása sem bizonyult elégséges megoldásnak. 1923 folyamán – további juttatásként – jelenléti díjak bevezetésére került sor, melyet a képviselők a parlamenti ülésnapok idejére kaptak meg: a jelenléti díj összege előbb napi 1000, majd 5000 korona lett.<sup>54</sup> 1923 novemberében ismét gyökeresen átfurmálták az addigi struktúrát. A gazdasági bizottság úgy látta, hogy a VI. fizetési fokozat nincs arányban „a nemzetgyűlés tagjaira törvényhozó kötelességük teljesítéséből kifolyólag háruló anyagi terhekkel”, ugyanakkor a jelenléti díjakat sem kívánta állandósítani. Végül olyan döntés született, miszerint a honatyák 1923. november 1-jétől havi 1 millió korona tiszteletdíjban részesülnek, továbbá lakáspénzben. Utóbbinál az évi 2000 koronát, tehát még az első világháború végén meghozott döntést vették alapul, de annyiszor megemelve, ahányszorosára a lakbérek 1917 óta

<sup>44</sup> NI 1920–1922. I. k. 146–147. NN 1920–1922. I. k. 295.

<sup>45</sup> Az alelnökök és a jegyzők esetében természetesen fejenkénti összegekről van szó.

<sup>46</sup> NI 1920–1922. XII. k. 258.

<sup>47</sup> NN 1920–1922. XV. k. 43–44.

<sup>48</sup> A viszonylagos nyugalom majd a húszas évek második felében és a harmincas évek elején borul fel átmenetileg.

<sup>49</sup> KN 1927–1931. VII. k. 294.

<sup>50</sup> Ennek oka valószínűleg éppen a nyilvánosság bizonyos mértékű kizárására való törekvésben keresendő. Ha ugyanis a rendezésre törvényjavaslat formájában kerül sor, annak plenáris tárgyalásán aligha elkerülhető a pártok, illetve a politikai csoportok nézetei közötti vélemények ütközése, vitája.

<sup>51</sup> NI 1922–1926. I. k. 36–39. <http://www.ogyk.hu>, A magyar állam költségvetése az 1922/23. évre. 18.

<sup>52</sup> NN 1922–1926. I. k. 91.

<sup>53</sup> NI 1922–1926. III. k. 200–201.

<sup>54</sup> NI 1922–26. IV. k. 401–402. és VI. k. 338–339.

emelkedtek. Ugyanakkor a házelnök felhatalmazást kapott arra, hogy az 1 milliós összeget a „drágasági viszonyokhoz mérten”, módosíthassa, igazodva az állami tisztviselők fizetésében bekövetkező változásokhoz. Az elnök a képviselői illetmények két és félszeresét, az alelnökök és a háznagy a kétszeresét, a jegyzők a másfélszeresét kapták meg.<sup>55</sup> A képviselői javadalmak kérdése azonban változatlanul nem került nyugvópontra, s az újból és újból megállapított számszerű összegek inkább csak az infláció érzékeltetésére voltak alkalmasak, sőt, hogy még bonyolultabb legyen a helyzet, a tiszteletdíjakat hol papírkoronában, hol aranykoronában adták meg.

Láthatóan addig, amíg a kormányzat nem volt képes a gazdasági válság és az infláció kezelésére, a törvényhozás sem tudta megnyugtatóan rendezni az ügyet. Többféle megoldással kísérleteztek – a konkrét összegek állandó emelése, annak az állami tisztviselők fizetéséhez igazítása, napidíjak újbóli bevezetése stb. Csupán két területen született olyan döntés, amely hosszú távon is tartósnak bizonyult: egyrészt a lakbértámogatás összegének meghatározása, illetve számítási módja, valamint azon juttatás mértékének rögzítése, melyben a tisztikar az alapilletményen felül részesült. Utóbbi közül a házelnöké feltétlen említést érdemel. A nemzetgyűlés vezetője a többi választott tisztviselőhöz képest kiugróan nagy arányú díjazást kapott. (Plusz juttatása megfelelt egy miniszteri, összilletménye pedig egy miniszterelnöki fizetésnek.)

1924 júniusában a szabályozás ismét az eredeti szerkezethez – tiszteletdíj plusz lakáspénz – kanyarodott vissza, de megemelt módon, mivel már nem a VI. hanem az V. fizetési fokozat 1. és 2. kategóriáját vették alapul a tényleges összegek megállapításánál, amely akkor évi 3840 aranykorona tiszteletdíjat és 320 aranykorona lakáspénzt jelentett.<sup>56</sup> A továbbiakban azután ehhez igazodva került sor további reformokra. A Tisztelet Ház 1925. november 17-i határozata alapján a képviselők tiszteletdíja havi – papírkoronában számolva – 8 millió, az elnöké további 20 millió, az alelnököké és a háznagyé – az elnököknek fele – 10 millió, a jegyzőké pedig – a képviselőinek a fele – 4 millió korona lett.<sup>57</sup> Utólag a fenti összegeket pengőben is megadták, ami már alkalmas lehet a későbbi illetményekkel történő összevetésre. Eszerint a juttatások a következőképpen alakultak: a képviselőknek havi 640, az elnöknek 1600 az alelnököknek és a háznagynak 800 és a jegyzőknek 320 pengő illetmény járt. A lakáspénzek tekintetében a korábbi rendszer maradt érvényben, azaz az évi 2000 korona az 1917 óta bekövetkezett inflációval megemelve. Ennek pontos összege így állandóan változott, 1926 tavaszán havi 106, 1927 végén már 145 pengővel számoltak.<sup>58</sup> 1925 ősze annyiban is fordulópontnak tekinthető, hogy a továbbiakban gyakorlattá vált, hogy az aktuális emelés – a hagyományoktól eltérően – nem a nemzetgyűlési döntéssel párhuzamosan lépett hatályba, hanem több



Képviselők az országközi büfé teraszán, 1920-as, 1930-as évek

hónapra visszamenőleg.<sup>59</sup> A pénzügyi stabilizáció sikere, az értékálló pénz megteremtése következtében mintegy két évig nem kellett foglalkozni a kérdéssel,<sup>60</sup> s a következő jelentősebb reformra csak 1927 végén került sor. A képviselőház december 13-i döntése alapján a járandóságok a következőképp alakultak. A honatyák tiszteletdíja havi 730, lakáspénze 145 pengő, az elnöké – a már ismert szorzószámok alapján – 1840, az alelnököké és a háznagyé 920, a jegyzőké 332 pengő lett.<sup>61</sup> Ez az 1927 végi illetménymegállapítás az addigi legmagasabb tiszteletdíjakat jelentette, az „egyszerű” képviselők esetében havi 875, illetve évi 10 500 pengőt és mivel a lakáspénz a sajátos számítási rendszernek köszönhetően tovább emelkedett, az összilletmény is nőtt. 1929-re elérte a csúcspontot jelentő havi 913 pengőt,<sup>62</sup> ami éves szinten közel 11 ezerre (10 956) rúgott. További, bár pénzben soha nem számszerűsített juttatást jelentett, hogy a honatyák – igazolvány ellenében – kedvezményesen utazhattak a Magyar Államvasutak vonalain.

Az, hogy az 1920 óta állandóan változó összegű díjak mennyit értek valójában, teljesen pontosan nem állapítható meg, de bizonyos átszámításokkal – elsősorban a koronának a svájci frankhoz viszonyított árfolyamát alapul véve<sup>63</sup> – az egyes időszakok jövedelmei valamelyes összevethetőkké válnak. Az első nemzetgyűlés alatt a törvényho-

<sup>59</sup> A nemzetgyűlési döntés 1925. november 17-én született meg, a megemelt tiszteletdíjak viszont már július 1-jétől jártak az érintetteknek.

<sup>60</sup> Jóllehet 1927 elején a nemzetgyűlés kétkamarás országgyűléssé alakult át, a honatyák nem használták ki az alkalmat egy újabb illetményrendezésre.

<sup>61</sup> KI 1927–1931. VII. k. 7. és KN 1927–1931. VII. k. 294.

<sup>62</sup> 730 plusz 183 pengő, azaz a tiszteletdíj és a lakáspénz együtt.

<sup>63</sup> Svájci frank – korona – pengő átváltásokra lásd: Varga István: *Csonka-magyarország gazdasági fejlődése*. Budapest, 1932, 10.

<sup>55</sup> NI 1922–1926. VIII. k. 84–85. NN 1922–1926. XVII. k. 112.

<sup>56</sup> NI 1922–1926. XI. k. 296.

<sup>57</sup> NI 1922–1926. XVI. k. 356–357. NN 1922–1926. XXXVI. k. 167–171.

<sup>58</sup> A magyar állam költségvetése az 1926/27. évre. 23. KI 1927–1931. VII. k. 6.

zók felettébb szerények voltak önmagukhoz: az első pár hónapban folyósított 1918. évi juttatás – évi 11 400 korona – irreálisan csekély volt, de az 1920 áprilisától járó 36 000 is egyértelműen alacsonynak tekinthető.<sup>64</sup> A későbbi pénzmembe átszámolva egyébként csupán évi 384, illetve 984 pengőt jelentett. 1922-ben a századelőn alkalmazott metódusból kiindulva került elő a díjazásnak a tisztviselői bértábla VI. fokozatához történő igazítása, ami nagyjából egy minisztériumi osztálytanácsos fizetésének felelt meg.

Miután azonban a tisztviselői fizetések jelentősen elmaradtak a békebeli méretekől, a nemzetgyűlés pedig egyre inkább az utolsó békeév szintjét tekintette elérendő célnak, ezért 1924-től már az V. fizetési fokozat alapján történt a konkrét összegek kiszámítása, de a jövedelmek a jelentékeny növelés ellenére is valamelyest elmaradtak a korábbiaktól. Amíg ugyanis 1914/15-ben a képviselők fejenként – átszámítva – évi 4800 aranykorona tiszteletdíjat és 1600 korona lakáspénzt kaptak, addig 1924-től ez 3840 plusz 500 aranykoronát tett ki.<sup>65</sup> Azonban amilyen mértékben ténylegesen is javult az államháztartás helyzete, megmutatkoztak a pénzügyi szanációs program sikerei, úgy nőttek a képviselői tiszteletdíjak is. A második nemzetgyűlés alatt 1924-ben került sor az első jelentősebb emelésre, amit azután több követett, s ezeknek eredményeképp az 1920-as évek végére a képviselői jövedelmek nemcsak stabilizálódtak, hanem addig nem tapasztalt magas szintre kerültek.

Az értékálló pénz megteremtése, illetve az a tény, hogy a nagy emelések időszaka az évtized utolsó harmadára lezárult, lehetőséget teremt bizonyos összevetésekre. Tagadhatatlan, hogy a társadalom széles rétegeihez képest a honatyák a húszas évek második felében már komoly összegeket kaptak. Igaz, a közfelfogás szerint a képviselői tevékenység úriemberhez illő foglalkozásnak számított, melynél nem a munkás-kereseteket tekintették viszonyítási alapnak. A szakirodalom szerint a középosztályi jövedelmek alsó határát az évi 3500–4500 pengő alkotta, míg a felső szintet, amin túl már inkább nagypolgári jövedelekről beszélhetünk nagyjából 24 000 pengő jelentette.<sup>66</sup> Ebben a keretben a képviselői illetmények nagyjából középtájon helyezkedtek el. Ha azonban azt vesszük figyelembe, hogy a köztisztviselőknek legfeljebb egyharmada kapott a középosztályi szintnek megfelelő juttatást, s a lakosság egészének átlagbére a évi 530–550 pengő körül mozgott, akkor a képviselők a társadalom jól fizetett, a nagy többség által irigyelt jövedelemmel rendelkező részét alkották. A nemzetközi összehasonlítás szintén ezt a kedvező képet erősíti meg, s a magyarországi képviselői illetmények 1929-re már európai szinten is az élvonalba kerültek. A törvényhozók – átszámítva – Angliában 925, Franciaországban 843, Németországban 831, Belgiumban 800 pengőnyi tiszteletdíjat kaptak. Közép-Kelet-Európában pedig egyértelműen

a magyar parlament bizonyult a legbőkezűbbnek a maga 913 pengőjével. A sokáig élenjáró csehszlovák törvényhozás tagjai 1929-ben havi 850, az osztrák nemzetgyűlés pedig az igencsak szerény 492 pengőnyi díjazásban részesültek.<sup>67</sup>

A honatyák javadalmait negyedéves bontásban, előre kapták meg: 1924 júniusáig közvetlenül a házipénztáron keresztül, utána csekk formájában, amit a Postatakarékpénztárnál lehetett beváltani.<sup>68</sup> A juttatások – az 1893:VI. tc. alapján – attól a hónaptól kezdődően jártak, amikor az illető a megbízólevelét bemutatta, egészen az adott ciklus végéig. Mindez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a választások évében egy hónapban a leköszönő és a megválasztott képviselők is díjazásban részesültek, azok pedig, akiket újraválasztottak, folyamatosan kapták járandóságukat. Az 1931. november 5-i ülésen Vázsonyi János demokrata párti képviselő azzal a váddal állt elő, hogy azon képviselők, akiket a közelmúltban, június végén lezajlott parlamenti választásokon újraválasztottak, mindkét jogcímen felvették tiszteletdíjukat, az ügy azonban nem került kivizsgálásra.<sup>69</sup>

Láthatóan a képviselők az első nemzetgyűlés alatt még – a szociális érzékenység, a társadalmi szolidaritás gondolatát előtérbe helyezve – bizonyos fokú önmérsékletet tanúsítottak. A későbbiekben már a stabil egzisztenciális háttér biztosítására helyezték a hangsúlyt, ami a tiszteletdíjak látványos emelkedésében öltött testet. Formailag a kezdeményezés a gazdasági bizottság elnöki tisztté is betöltő házelnök kezében volt, és Gaál Gaszton utódai – annak 1922. augusztus 8-ai lemondása után – készek is voltak az ilyen törekvések felkarolására. A tiszteletdíjak az évtized végére értek el egy olyan csúcspontra, melyet sokáig – egészen a második világháború időszakáig – nem sikerült meghaladni, sőt fenntartani is alig. A Bethlen-kormány láthatóan súlyt helyezett arra, hogy az embereit jól megfizesse, ezért a második nemzetgyűlés első időszakában, amikor az államháztartás zilált helyzete nem tett lehetővé nagyobb emeléseket, burkolt módon, kedvezményes – szövet-, fa-, szén- – vásárlási akciókkal próbált némi plusz juttatást biztosítani a képviselőknek.<sup>70</sup>

A tiszteletdíjak mind a századelőhöz viszonyítva, mind korabeli nemzetközi összehasonlításban magasak voltak, ezt még meg lehetett indokolni azzal, hogy ha a képviselői hivatást nemcsak a gazdagok, hanem a társadalom minden rétege előtt meg kívánják nyitni, akkor megfelelő anyagi díjazást kell nyújtani érte. Olyat, amely tisztességet biztosít, és nem kényszeríti a tagokat arra, hogy törvényhozói munkájuk rovására egyéb pénzkereső tevékenység után nézzenek vagy politikai befolyásukat

<sup>64</sup> Ugyanez a szinten nem magasan díjazott osztrák kollégák 49 000 koronát kaptak. NI 1920–1922. XIII. k. 283–284.

<sup>65</sup> NI 1922–1926. XI. k. 296.

<sup>66</sup> Gyáni Gábor – Kövér György: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*. 2. javított kiadás. Budapest, 2003, Osiris, 259–260. és 263.

<sup>67</sup> *Pesti Napló*, 1929. május 7. 3. Európai szinten egyébként az angol parlamenti tagok tiszteletdíjai voltak a legmagasabbak, 1927 végén 925 pengőnyi összeget tettek ki. KI 1927–1931. VII. k. 6.

<sup>68</sup> MNL–OL K 2 Képviselőház Elnöki és általános iratok, 694. csomó, a képviselőház költségvetésével kapcsolatos iratok. KI 1927–1931. I. k. 227.

<sup>69</sup> KN 1931–1935. II. k. 40.

<sup>70</sup> MSZDP parlamenti frakció jegyzőkönyvei, I. k. 91., 98. és 104. 1922. szept. 9. szept. 21. és okt. 25. MNL–OL K 2 708. csomó, B. II. 12.

bocsássák áruba. A juttatások azonban nem annyira önmagában a tiszteletdíj mértéke, hanem az ahhoz társuló egyéb tényezők miatt váltottak ki negatív visszhangot a hazai közvéleményben. Sőt a kérdés az évtized közepétől egyre inkább a hazai politikai és közéleti diskurzus témájává vált. Amennyiben ugyanis a képviselőséget is egyfajta munkavégzésnek tekintjük, a törvényhozás tagjai lényegesen könnyebb helyzetben voltak, mint a díjazás szempontjából velük nagyjából egy szinten lévő tisztviselők.<sup>71</sup> 1924-től ugyanis a parlament távolról sem ülésezett állandóan, ami társulva a honatyák ülésezés alatti gyakori hiányásaival, az átlagember számára úgy csapódott le, hogy a törvényhozás tagjai formális kötelezettségeiket sem látják el tisztességesen. Jóllehet a házszabályreformok próbáltak valamelyest szigorítani, illetve pénzügyi szankciókkal büntetni a hiányzókat, ez vajmi kevésbé érvényesült a gyakorlatban, s a képviselők láthatóan nagyvonalúak voltak magukkal szemben. Jellemző példaként a nemzetgyűlés 1922. június 27-i ülésén Rassay Károly azzal a határozati indítvánnyal állt elő, hogy azon képviselők, akik egy évnegyedben három névsorolvasáson indokolatlanul hiányoznak, arra az évnegyedre veszítsék el tiszteletdíjukat. A képviselők hirtelen felbuzdulásukban elfogadták ugyan az indítványt,<sup>72</sup> arról azonban nincs forrás, hogy bármikor is alkalmazták volna. Farkas Tibor pártonkívüli képviselő 1924 végén arra hívta fel a figyelmet, hogy egyesek kettős minőségben – köztisztviselőként és törvényhozóként – vesznek fel lakbértámogatást, ami nemcsak etikailag kifogásolható, hanem törvénytelen is.<sup>73</sup> Az 1893. évi VI. tc. 2. §-a ugyanis egyértelműen előírta, hogy „azon képviselők, a kik az állam szolgálatában állnak és mint olyanok lakbért húznak, vagy lakással láttatnak el, képviselői lakbérilletményben nem részesülhetnek”. A házelnök első reakcióként valóban készséget mutatott a probléma orvoslására. Intézkedése alapján az ügyben érintett 44 képviselőnek 1925 májusától beszüntették a lakáspénz folyósítását, a már kifizetett részeket pedig illetményeikből levonták. Ezt semmisítette meg a gazdasági bizottság javaslatára a Tisztelt Ház az 1925. június 26-i ülésén.<sup>74</sup> A döntés kormányrendeletekre hivatkozva visszamenő hatállyal jogosnak és törvényesnek ismerte el, hogy a köztisztviselői állásban lévő törvényhozók kettős lakbértámogatásban részesüljenek. A jövőre vonatkozóan az 1925:XXVI. tc. – a választójogi törvény – 182. §-a pedig kifejezetten előírta, hogy a képviselővé választott köztisztviselőknek is jár fizetés és lakáspénz. 1931 elején újra előkerült a kérdés. Akkor megerősítették a korábbi határozatot, illetve tovább pontosították annak kimondásával, hogy a nyugdíjas tisztviselőknél megmarad a kettős juttatás, ellenben a miniszterek, államtitkárok és egyetemi tanárok esetében megszűnik.<sup>75</sup>

<sup>71</sup> Vidéken ennek nagyjából a főispánok vagy a polgármesterek csoportja felelt meg.

<sup>72</sup> NN 1922–1926. I. k. 90–91.

<sup>73</sup> NN 1922–1926. XXIX. k. 92–94. A kettős támogatás kérdése 1924. november 1-jétől létezett, miután a nemzetgyűlés döntése alapján – amint korábban szó volt róla – a lakáspénz újra bevezetésre került.

<sup>74</sup> NI 192219–26. XV. k. 110. NN 1922–1926. XXXIV. k. 264–266.

<sup>75</sup> KI 1927–1931. XXIII. k. 430–431.

A különböző törvényi előírások azt is lehetővé tették, hogy a tagok törvényhozói feladataik mellett más jövedelemszerző tevékenységet folytassanak. A közvélemény szemében legnegatívabb jelenséget az jelentette, amikor a törvényhozók különböző gazdasági cégek vezetésében jutottak jól fizető pozíciókhoz, ami arra utalt, hogy a képviselők valamilyen módon politikai pozíciójukat bocsátják áruba. Anyagi téren a legkényelmesebb helyzetben a köztisztviselők voltak, hiszen őket a hivatali összeférhetetlenség kiküszöbölése végett nyugdíjazni kellett. Így egyszerre kapták képviselői tiszteletdíjukat, valamint addigi tisztviselői pozíciójuknak megfelelő nyugdíjat és lakáspénzt. Az a gyakorlat, miszerint a képviselők nem pusztán a tiszteletdíjuktól élnek, hanem mellette – bizonyos korlátok között – más jövedelemszerző tevékenységet is folytatnak a szórványos adatok alapján általánosnak mondható. Az természetesen további kutatásokat igényel, hogy a honatyák különböző jogcímen milyen plusz bevételekkel rendelkeztek, de valószínűsíthető, hogy magas összegekről lehetett szó és a tényleges jövedelem lényegesen meghaladta az illetmény nagyságát.<sup>76</sup>

Nem meglepő, hogy a képviselői illetmények már említett 1927 végi emelése rossz visszhangot kapott a korabeli sajtóban, de a képviselőházban is hangzottak el ellenvélemények, s különösen a Gaál Gaszton vezette Agrárpárt tiltakozott ellene.<sup>77</sup> Az egyre súlyosbodó gazdasági válság végleg szétzilálta azt a hallgatólagos konszenzust, ami a képviselői jövedelmek kapcsán korábban a pártok között úgy-ahogy fennállt. Az 1930 decemberében Almásy László házelnök által összehívott pártközi konferencián a résztvevők megállapodtak abban, hogy csökkenteni fogják a képviselői illetményeket.<sup>78</sup> A kormánypárt utólag – a gazdasági bizottságban éppúgy, mint a plénumon – nyíltan felrúgta a megállapodást, és elvetette mindenfajta csökkentés gondolatát.<sup>79</sup> Válaszul a témával kapcsolatban korábban kevésbé aktív SZDP nyílt ellentámadásba ment át, és a gazdasági bizottság szokásos jelentéséhez – Kabók Lajos révén – különvéleményt csatolt. Abban Kabók nemcsak a képviselői tiszteletdíjak esetében, hanem az egész állami vonalon átfogó fizetéscsökkentést javasolt, továbbá a képviselőház tisztikara díjazásának teljes eltörlését kezdeményezte. A liberális-demokraták prominens politikusa, Rassay Károly hasonló követeléseket fogalmazott meg, külön kiemelve, hogy a jegyzői munkát a képviselők nyugodtan el tudják látni nobile officiumként.<sup>80</sup> Azt, hogy mennyire kényes és megosztó ügyről volt szó, a bizottsági jelentésről lezajlott szavazás mutatta meg leginkább. Első nekifutásra 17:17 arányú döntetlen lett, mire az elnök – nem mervén magára vállalni a döntés ódiumát – kijelentette, hogy a kevés szavazó miatt

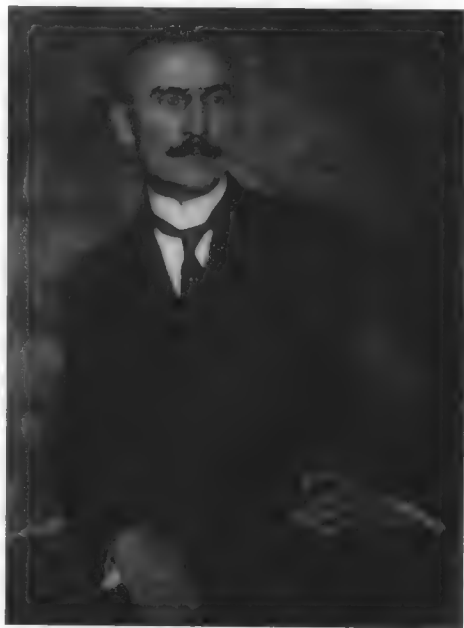
<sup>76</sup> A szociáldemokrata képviselőktől távol állt ugyan a gazdasági-vállalkozói tevékenység, de a különböző munkásbiztosító pénztárakon, illetve pártbéli tisztségeiken keresztül még ők is komoly mellékjövedelemmel bírtak.

<sup>77</sup> KN 1927–1931. VII. k. 291–294.

<sup>78</sup> *Pesti Napló*, 1930. december 17. 7.

<sup>79</sup> KI 1927–1931. 430–431.

<sup>80</sup> KN 1927–1931. XXXIII. k. 254–258.



Gádl Gaszton országgyűlési képviselő, 1931-től a Független Kisgazdapárt elnöke

kész helyzet elé állítani az új testületet. A parlamenti választások után meg azzal álltak elő, hogy a tiszteletdíjak kérdésével csak egy általános tisztviselői fizetéscsökkentés esetén kívánnak foglalkozni. A jegyzők díjazását pedig – szólta a hivatalos magyarázat – azért nem lehet eltörölni, mert törvény írja elő. Az Egységes Párt vezetésének magatartását persze joggal lehetett önzőnek, álságosnak és rövidlátónak minősíteni, de valószínűleg többről volt szó. Bethlen nyilván keresztül tudott volna vinni egy komolyabb illetményredukciót, de erre semmiféle hajlandóságot nem mutatott. Vélhetően azért nem, mivel attól tartott, egy ilyen lépés gyengítheti párton belüli pozícióját. Ez a magatartás ugyanakkor nemcsak népszerűtlen volt, hanem kiváló támadási lehetőséget kínált az ellenzéki pártoknak. Egyre szélesebb körökben adtak hitelt azoknak a bírálatoknak, amelyek pazarlással, tehetetlenséggel és szociális érzéketlenséggel vádolták a kormányfőt. Az ellenzéki politikusok ügyes taktikával azt hangsúlyozták, hogy egy ilyen takarékosági lépés önmagában nem hozhatja helyre az ország pénzügyi helyzetét, viszont példát mutathat és növelheti a Tisztelt Ház presztízsét, melyet a képviselői jövedelemhalmozások amúgy is kikezdttek.

<sup>81</sup> Uo. 258–259.

<sup>82</sup> KN 1931–1935. I. k. 334–340.

meg kell ismételni az eljárást. Az ismételt voksoláson azután az időközben behívott képviselőkkel 52:17 arányban sikerült elfogadtatni a bizottsági javaslatot.<sup>81</sup> Az 1931. június végén lezajlott parlamenti választások után – részben több képviselő sürgetésére – újra előkerült a téma. Ismét előzetes pártközi megállapodás született, ezúttal arról, hogy a jegyzők nem fognak tiszteletdíjat kapni a munkájukért, melyet a gazdasági bizottság elvetett. A plénumon azonban az ellenzéki politikusoknak sikerült kiharcolniuk egy olyan határozati javaslat elfogadását, amely az ügyet ismételt tárgyalásra visszautalta a bizottsághoz.<sup>82</sup>

A kormánypárt tehát makacsul elzárkózott mindenfajta érdemi redukción. Hivatalosan előbb az az érv hangzott el, hogy hamarosan lejár a ciklus ideje, és nem akarják

Ismert, hogy 1931 augusztusában Károlyi Gyula váltotta fel Bethlen Istvánt a miniszterelnöki székben. Károlyi politikai és világnézeti tekintetben igencsak hasonlított elődjére, de egy nem lényegtelen területen különbözött tőle. A pipás gróf – ahogyan társasági körökben emlegették – nemcsak személyes életvitelében volt puritán jellem, hanem kormányzati szinten is a szigorú takarékoság politikáját állította a középpontba. Az események látványosan mutatták, hogy megvolt benne az elszántság egy, az elit csoportokra is kiterjedő takarékosági politika keresztülvitelére. Károlyi kormányfői bemutatkozó beszéde augusztus 27-én hangzott el, 28-án már meg is volt a gazdasági bizottság döntése. A bizottság 1931. november 15-ével kezdődően 15%-kal leszállította a képviselői tiszteletdíjakat, a költségvetési év végéig, azaz 1932. június 30-ig terjedő hatállyal. A választott tisztikarnál pedig ugyanolyan mértékű csökkentést írt elő, mint a miniszterek és államtitkárok esetében, kivéve a jegyzőket, ahol havi 167 pengő lett a különdíjazás.<sup>83</sup> A plénium november 5-én hagyta jóvá a megszorításokat, de hamar kiderült, hogy ennyi nem elég, és 1932 tavaszán újabb redukcióra került sor. Eszerint az addigi csökkentések nemcsak a költségvetési év végéig, hanem hosszabb távra szólnak, sőt a képviselői tiszteletdíjakat és a lakáspénzeket 6, a választott tisztviselő járandóságát pedig 5%-kal tovább csökkentették.<sup>84</sup> A két reform eredményeként 1932 nyaratól az illetmények a következőképp alakultak. A honatyák havi 583 pengő tiszteletdíjat és 172 pengő lakáspénzt, plusz juttatásként az elnök 1486, az alelnökök és a háznagy 743, a jegyzők 158 pengőt kaptak.<sup>85</sup>

A Károlyi-kormány tehát kellő határozottsággal, bár nem nagy radikalizmussal nyúlt hozzá a kérdéshez, ami ismét lehetőséget kínált az ellenzéki politikusok számára, s szinte minden irányzatuk – ráérezve a kérdés konjunktúráis jellegére – régi-új reformjavaslatokkal állt elő. A kisgazdapárti Dinnyés Lajos és témában már nyilatkozó Kabók Lajos 1931. augusztus végén annak a kívánságnak adtak hangot, hogy a választott tisztviselők tiszteletdíja a pénzügyi helyzet javulásáig fejenként egy aranypengő legyen. Kabók olyan különvéleményt is beterjesztett a plénium elé, hogy a nyugdíjas köztisztviselő-képviselők csak egyféle jogcímen kapjanak illetményt, s vonják meg tőlük állami nyugdíjukat.<sup>86</sup> 1932. április 13-án pedig, amikor a gazdasági bizottság újabb jelentésének tárgyalása volt napirenden, egyes képviselők már valósággal egymásra li-citáltak a csökkentésekben, sőt a kisgazdapárti Ulain Ferenc azzal az igencsak demagóg ízű ötlettel állt elő, hogy a jómódú képviselők ne részesüljenek díjazásban.<sup>87</sup> Néhány ellenzéki politikus – Dinnyés Lajos és a szociáldemokrata Györki Imre – újra felvetette a gazdasági cégek vezetésében helyet foglaló, jövedelemhalmozó képviselők ügyét is.

<sup>83</sup> KI 1931–1935. I. k. 46–47.

<sup>84</sup> KI 1931–1935. II. k. 415–416.

<sup>85</sup> MNL–OL K 2 Képviselőház elnöki és általános iratok, 694. csomó, 1932. február.

<sup>86</sup> KN 1931–1935. II. k. 38–40. A kormánypártiak láthatóan készültek erre az indítványra, mert – ügyes taktikával – azonnal szemére vetették a szociáldemokrata képviselőknek, hogy a különböző munkásbiztosítókon keresztül ők is többes jövedelmekkel bírnak. A dupla lakáspénzek ügyét egyébként a liberális-demokrata Pakots József is felvetette.

<sup>87</sup> KN 1931–1935. V. k. 303–312.

A kormányzat maga is átértékelte a kérdés jelentőségét, ami 1932-ben elvezetett az összeférhetetlenségi szabályozás szigorításának tervéhez, a törvényjavaslat azonban – amint arról már szó esett – csak a kezdeményezésig jutott el, életbe léptetni soha nem sikerült.

1932 tavaszán került sor az utolsó illetménycsökkentésre, s a képviselők díjazása sokáig egyáltalán nem változott. A kérdés majd csak a második világháború éve alatt került újra napirendre. A plénum 1940. május 7-én úgy döntött, hogy 1940. február 1-jei hatállyal minden területen emelik a tiszteletdíjakat, melynek mértékét az 1927. évi végi összegek 10%-ában állapították meg. Eszerint a képviselők a továbbiakban – pontosabban 1940. február 1-jétől – havi 730, az elnök még 840, az alelnökök és a háznagy 922, a jegyzők pedig 332 pengő juttatásban részesültek.<sup>88</sup> 1941. október 23-án újabb illetményrendezésre került sor, melynek eredményeként teljes egészében visszaállították az 1927-es járandóságokat.<sup>89</sup> A jelenség hátterében minden bizonnyal a harmincas évek végén beinduló gazdasági konjunktúra állt. Közvetlenül azonban az generálta a fenti döntéseket, hogy a Károlyi-kormánynak a köztisztviselők fizetéscsökkentésére vonatkozó rendeleteinek hatálya ekkorra szűnt meg. Bár a kettő között semmilyen jogi természetű összefüggés nem állt fenn, a képviselők nyilván úgy gondolták, hogy ha a tisztviselők esetében eltörölték a korlátozásokat, akkor ők is felszámolhatják azokat.

A képviselők és a választott tisztikar díjazása, 1928–1943<sup>90</sup>

	1928/29	1932/33	1943
Képviselő <sup>91</sup>	8760+2176	6999+1902,6	8760+1964
Elnök	22 080+4352	17 830+4188	22 080+4188
Alelnök	11 040	8915	11 040
Háznagy	11040	8915	11040
Jegyző	4380	1900	3984

A honatyák számára az 1927-es rendezés sokáig egyfajta etalont jelentett, melyhez járandóságaikat viszonyították, 1943 végén azonban egyértelműen túlléptek

<sup>88</sup> KI 1939–1944. IV. k. 180–181. KN 1939–1944. V. k. 543.

<sup>89</sup> KI 1939–1944. VII. k. 13–14. KN 1939–1944. XI. k. 8.

<sup>90</sup> Miatán a díjazás a korszak folyamán számottevő változásokon ment át, az áttekinthetőség kedvéért három időszakra koncentrálni külön is közöljük a tiszteletdíjak éves összegeit. A táblázat a költségvetések adatai alapján készült.

rajta. Az újabb, és ebben a tárgykörben az utolsó határozat<sup>91</sup> eredményeképp 1943. július 1-jével kezdődően a képviselők immár havi 1000 pengős tiszteletdíjban valamint további 500 pengő költségátalányban részesültek, és hasonló arányú emelésekre került sor a választott tisztikar esetében is.<sup>92</sup> A döntés hátterében – hivatalos magyarázatként – a köztisztviselői fizetések nagyarányú növekedése állt, de a kormányzatra parlamenti részről egyre határozottabb nyomás nehezedett. Lukács Béla tárca nélküli miniszter októberben azt jelezte a minisztertanácsnak, hogy a honatyák egy része már tavasz óta sürgeti a képviselői tiszteletdíjak rendezését, és sürgős, konkrét lépésekre van szükség ez ügyben.<sup>93</sup> Lukács állítását megerősíti, hogy a gazdasági bizottság már 1943. július másodikán meghozta állásfoglalását az emelésekről, de a jelentést a plénum a Ház üléseinek hosszú elnapolása miatt nem tárgyalhatta, így a döntés csak november 11-én születhetett meg. A sorozatos emelések alapján úgy tűnhet, mintha a honatyák busás díjazásban részesültek volna. Illetményeik azonban csak a korábbi járandóságokhoz képes tekinthetők kiugróan nagyoknak, s kérdéses, hogy a háborús infláció közepette mit jelentett mindez reálérték szempontjából.<sup>94</sup>

A felsőház esetében az egész kérdés jóval egyszerűbb volt. Mindenekelőtt a tagsáért állandó tiszteletdíj nem járt, csak a törvényhatóságok, valamint a szervezetek és intézmények vidéki küldöttei részesültek bizonyos költségterítésben.<sup>95</sup> Továbbá amikor a felsőház megkezdte a működését, addigra a díjazásokkal kapcsolatos bizonytalanság időszaka véget ért. Így a második kamara esetében a személyi költségek sokáig csupán két tételt foglaltak magukban, egyrészt a választott tisztikarnak, másrészt a vidékieknek kifizetett összegeket. Az elnök a két alelnök, a háznagy és a jegyzők ugyanolyan díjazásban részesültek, mint a képviselőház hasonló pozíciójú tisztviselői. A költségterítés az érintettek számára napidíjat jelentett, elsősorban azon időszakokra, amikor a Ház, valamint az a bizottság, melyben az illető tag volt, ülésezett.<sup>96</sup> A napidíj összege előbb 25 pengőben lett megállapítva, ami 30-ra nőtt, végül a Károlyi-kormány takarékosági reformjai következtében 26 pengőben állapodott meg.<sup>97</sup> Ez egyébként nem jelentett tetemes összeget: az 1920-as évek végén volt a csúcson mintegy 270 000 pengővel, ami az 1930-as évek első felére 120 000-re csökkent és a második világháború éveiben is csak mérsékelten – 1943-ra 150 000-re – nőtt. Plusz tételként az 1939/40. költségvetési évtől – képviselőházi kollégájához hasonlóan – a felsőházi elnökének is járt a rendelkezési alap, ami évi 10 000 pengős keretösszeg biztosítását jelentette.

<sup>91</sup> KI 1939–1944. X. k. 287–288. KN 1939–1944. XVII. k. 203.

<sup>92</sup> Az elnöknek havi 2500, az alelnököknek és a háznagynak 1250, a jegyzőknek 450 pengős juttatást szavaztak meg.

<sup>93</sup> Mt. jegyzőkönyvek, 1943. október 26.

<sup>94</sup> A pártok között eredetileg egyetértés volt abban a tekintetben, hogy az emelésekre szükség van, igaz ezt a konszenzust utóbb a nyilasok felrúgták.

<sup>95</sup> 1926:XXII. tc. 34. §.

<sup>96</sup> FI 1927–1931. I. k. 85–86. FN 1927–1931. II. k. 62

<sup>97</sup> FI 1931–1935. I. k. 379.

Költségvetési év	Képviselőház	Felsőház
1928/29	2 808 160	365 000
1932/33	2 288 700	187 690
1943	4 270 000	228 000

Elsősorban a tiszteletdíjak hiánya miatt a korszak folyamán végig óriási különbség volt a két testület között, sőt amikor a revíziós területgyarapodásnak köszönhetően megemelkedett az országgyűlési tagok száma, akkor a pénzügyi költségek terén nem arányos emelkedés következett be, s a kiadások főleg a képviselőház esetében ugrottak meg látványos módon. Ez a tény érthetővé teszi, hogy a közéleti diskurzusban a felsőházi költségek miért nem váltak vitatémává. Ráadásul a második kamara azzal is csökkentette a támadhatóságát, hogy a napidíjak kifizetését kezdettől fogva az ülésen való jelenléthez kötötte, amin 1940-ben még további szigorításra került sor.<sup>99</sup> Persze az kérdéses, hogy ténylegesen mennyire volt alapos az ellenőrzés, de a felsőház legalább demonstrálhatta, hogy átérzi a kérdés jelentőségét.

A törvényhozás nemcsak a tiszteletdíjak, hanem egész költségvetése tekintetében autonómiával bírt, s a járandóságok mindig az összkiadások részeként jelentek meg. Ennek kialakítása a képviselőház esetében részben a már ismert módon zajlott. A gazdasági bizottságnak minden évben – kellő időben – el kellett készítenie a Tisztelet Ház költségvetését. Igaz, annak technikai jellegű részét – a bizottsági irányelvek és kívánások, meg az előző évi adatok alapján – a parlament egyik hivatala, a számvevőség végezte el. Miután a plénum elfogadta a bizottság javaslatát, az anyagot elküldték a pénzügyminisztériumnak, amely beillesztette azt az éves költségvetésbe. Formailag tehát a kérdés még egyszer a törvényhozás elé került, az állami költségvetés részeként. A kiadásokat és a bevételeket a számvevőség és a pénztár adminisztrálta. 1924 júliusától azonban csak minimális összegek mentek keresztül közvetlenül a pénztáron, és a kifizetések nemcsak a tiszteletdíjak esetében, hanem szinte minden területen csekély formájában történtek. Az utalványozás, vagyis a kifizetés tényleges realizálásának joga azonban a házelnöké volt, aki viszont nem térhetett el az előzetesen elfogadott keretszámoktól. Ha ilyen eset előfordult, akkor ahhoz elvileg a gazdasági bizottság hozzájárulása kellett. A kiadási számlák vezetése a Postatakarékpénztárnál történt. A költségvetési előirányzatot havi bontásban a pénzügyminisztérium költségvetési osztálya

<sup>98</sup> A táblázat a vonatkozó időszakok költségvetési adatai alapján készült, de értelemszerűen egyiknél sem nem tartalmazza az igazgatási költségeket.

<sup>99</sup> FI 1939–1944. II. k. 453–456. FN 1939–1944. I. k. 131.

nak kellett elküldeni, ami alapján a minisztérium átutalta a szükséges összeget a Postatakarékpénztárnak.

A kiadások és bevételek ellenőrzését mindig a számvizsgáló bizottság végezte el, s a bizottságnak jelentést kellett beterjesztenie a plénum elé az elvégzett munkájáról. A házszabályok eleinte féléves jelentéstételi kötelezettséget írtak elő, később ezt nem kötötték határidőhöz.<sup>100</sup> Az 1920-as évek közepéig a bizottság meglehetősen hiányosan és pontatlanul végezte munkáját, az államháztartás szanalásával és a költségvetési helyzet stabilizálódásával párhuzamosan azonban ezen a területen is konszolidálódott a helyzet. A testület a továbbiakban, rendszertelen időközönként ugyan, de mindig elvégezte előírt feladatát. A számvizsgálat általában a költségvetési évhez igazodott, ettől csak akkor tértek el, ha az adott évben vagy egy a választás előtti, egy az azt követő összevonta munkáját, azaz egyszerűsített beszámolóját a plénum elé. Így egyáltalán nem volt ki-  
csupán két jelentés készült el. Az egy miatt – 1935 áprilisáig tekintette át az 1937/38-as évig.<sup>101</sup> Erdemi polit a bizottság minden esetben szabály plénum rendre megerősített.

Az országgyűlésnek saját bevételei is voltak, melyek lényegében véve egyes parlamenti helyiségek bérakásként való hasznosításából származtak. Összege – a piaci lakbérékhez igazodva – évről évre változott, de a korszakban nagyjából 22–30 ezer pengő körül mozgott, tehát a költségvetés egésze szempontjából minimális tételt jelentett. Persze ilyen esetben a jövedelemtermelő képesség nem követelmény, és természetes, hogy a Ház kiadásainak biztosítása az állami költségvetés keretében történt.



Az országgyűlés által elfogadott költségvetés címlapja,  
1938

<sup>100</sup> Az 1928 évi házszabályok szerint „időnként” kell jelentést tennie a bizottságnak.

<sup>101</sup> KI 1935-1939. I. k. 12-18. és XII. k. 480-490.

A Horthy-korszakban a törvényhozás pénzügyi gazdálkodása mindig az éves költségvetésen alapult, amely részletesen tartalmazta az egyes kiadási tételeket. Ennek ellenére az egyes időszakok összevetése csak korlátozott mértékben lehetséges. A legkisebb problémát az jelenti, hogy egyetlen esetben – 1939/40-ról van szó – a pénzügyi év átváltása miatt a költségvetés nem egy, hanem másfél év gazdálkodását tartalmazta. Sokkal nagyobb gond, hogy az 1920-as évek első felében az egyes tételek hol az erősen romló koronában, hol aranykoronában lettek megadva, s csak az évtized közepén álltak át a pengőben történő számításra, méghozzá oly módon, hogy 1925/26 esetében még csak a főösszegeket, 1926/27-től pedig már minden tételt pengőben közöltek.<sup>102</sup> Változott a költségvetések belső beosztása is, és csak az 1928/29-évtől alakult ki egy következetesen végigvitt struktúra, s az összevethetőség érdekében utóbbi szerint csoportosítottuk át a korábbi időszak adatait.

A nemzetgyűlés/országgyűlés költségvetése<sup>103</sup>

Év	Felsőház <sup>10</sup>	Képviselőház	Igazgatási költségek	Parlamentari órség	Nyugdíjak	Összesen
1914/15 <sup>11</sup>	30 000 (0,6%)	2 886 406 (58,56%)	1 703 742 (34,56%)	203 901 (4,13%)	104 544 (2,12%)	4 928 593
1921/22	–	7 924 000 (40,28%)	9 895 327 (50,30%)	1 030 400 (5,23%)	820 136 (4,17%)	19 669 727
1923/24	54 125 000 (1,01%)	3 102 625 000 (50,03%)	1 692 148 000 (31,65%)	203 144 000 (3,79%)	294 200 000 (5,50%)	5 346 242 000
1926/27	408 000 <sup>12</sup> (10,14%)	2 284 720 (56,78%)	1 017 215 (25,28%)	85 107 (2,11%)	228 270 (5,67%)	4 023 312
1928/29	3 650 000 (6,65%)	2 808 160 (51,20%)	1 924 190 (35,08)	99 320 (1,81%)	287 900 (5,24%)	5 484 570
1933/34	187 690 (4,41%)	2 286 700 (53,80%)	1 393 580 (32,79%)	102 530 (2,41%)	279 400 (6,57%)	4 249 900
1938/39	182 690 (4,08%)	2 286 700 (51,16%)	1 583 600 (35,43%)	99 010 (2,21)	317 400 (7,10%)	4 469 400
1943	228 000 (3,01%)	4 270 000 (56,41%)	2 441 000 (32,24%)	130 000 (1,71%)	500 500 (6,61%)	7 569 500

<sup>102</sup> Oly módon, hogy az 1926/27-es költségvetés elkészítésénél a korábbi évre vonatkozóan is átszámították a főbb tételeket.

<sup>103</sup> A magyar állam költségvetései, 1914/15–1943.

Az alkalmazottak egy bizonyos szolgálati idő letelte után nyugdíjra tarthattak igényt, melynek finanszírozása intézményi kereteken belül történt. Értelemszerűen az idő múlásával egyre több nyugdíjast kellett fizetni, annál is inkább, mivel az apparátus összetétele viszonylag korlátozott mértékben cserélődött, s főleg a tisztviselői karra volt jellemző, hogy hosszú ideig álltak az országház alkalmazásában. Amikor például 1925-ben meghalt Bayer Béla műszaki igazgató, már 40 év szolgálat állt a háta mögött.<sup>104</sup> Ha tehát az alkalmazottak körében jelentősebb leépítésekre került sor, az gyakran azt jelentette, hogy nyugdíjazással szüntették meg az adott állást, így viszont csak részlegesen lehetett takarékoskodni a személyi költségeken.<sup>105</sup> A létszámcsoökkentésnek két hulláma volt a korszakban, egy az 1920-as évek első felében, és egy kisebb az 1930-as évek elején és mindkét esetben egyértelműen nőttek a nyugdíjkifizetések. A változás tendenciája még egyértelműbb a konkrét összegek esetében. 1926/27-ben 228 270 pengőt, 1938/39-ben már 317 400 pengőt kellett elkülöníteni erre a rovatra. Mellesleg a harmincas évek elején egyfajta technikai átcsoportosításra került sor, melynek részeként a nyugdíjak kikerültek a Ház gazdálkodásából, a költségvetésekben ez a tétel változatlanul az országgyűlés címszó alatt szerepelt. A második világháború alatti kisebb aránycsökkenés valószínűleg azzal magyarázható, hogy az országgyűlés létszámában bekövetkezett bővülés hatására a törvényhozóknak kifizetett összegek látványosan megemelkedtek.

A parlamenti órség költségei két részből tevődtek össze, úgy mint személy és dologi kiadásokból, melyek közül egyértelműen előbbiek voltak a fajsúlyosabbak. Bár az órség létszáma az első világháború előttihez képest számottevően lecsökkent, a parlament egészének költségvetése is kisebb lett, ami megmagyarázhatja, hogy miért nőtt meg az órségre elköltött pénz aránya már a Horthy-korszak elején. A költségek a későbbiekben részben az állam pénzügyi helyzetének függvényében alakultak. Az 1920-as években a javuló helyzettel párhuzamosan növekedés volt tapasztalható, ami az 1930-as évek elején – az általános közalkalmazotti fizetéscsökkentések idején – átmenetileg megtorpant, majd ismét emelkedésnek indult. A kifizetéseket ugyanakkor az állomány személyi összetétele is befolyásolta, pontosabban, hogy az eltöltött szolgálati idő alapján ki milyen fizetési besorolásba került. Ugyanakkor a gazdálkodás racionalitásának oldaláról felvethető, vajon szükséges volt-e évi nagyjából 100 000 pengőt áldozni egy alapvetően reprezentatív testület fenntartására.

A két kamaránál a személyi költségek lettek egyértelműen elkülönítve. Eredetileg a főrendiház rendkívül csekély részt foglalt el a teljes költségvetésen belül, ami azzal magyarázható, hogy a tagok díjazásban nem részesültek, így ezen címen csupán az elnökségnek és a háznagynak kifizetett összegeket kellett számításba ven-

<sup>104</sup> MTI könyvismertető, napi tudósítások, 1925. nov. 2. 21.

<sup>105</sup> Kifejezetten nagyvonalúságra utalt, hogy egyes, elhunyt képviselők feleségei is özvegyi ellátásban részesültek. Apponyi Albertné például évente közel 16 500 pengőt kapott. KN 1939–1944. XVII. k. 80.

ni. A húszas évek első felében időnként belevették ezt a tételt a parlament kiadásai közé, melynek azonban – az egykamarás nemzetgyűlés időszakában – gyakorlati jelentősége nem volt. 1927-től, a felsőház működésétől kezdve a kiadások részaránya a háború előttihez képest számottevően megnőtt, annak köszönhetően, hogy a jegyzők is kaptak díjazást, a vidéki tagok pedig költségtérítést. A felsőház kiadásai azonban továbbra is viszonylag kis tételt jelentettek a parlament egészen belül. (Az 1926/27. évre számításba vett általányösszeg utóbb igencsak túlzónak bizonyult.) A világválság alatti takarékoskodás a második kamarát is érintette, olyannyira, hogy a felsőház részére kifizetett tétel egy nagyjából 4%-os szintre csökkent és a korszak második felében végig akörül maradt.

A képviselőház esetében a személyi rész a választott tisztikar és különösen a képviselők díjazását foglalta magában. Ehhez járult még az összkiadásokhoz mérten csekély, de egyéni oldalról nézve éves szinten jó középosztályi jövedelmi szintet jelentő elnöki reprezentációs alap, melyet a házelnök elsősorban a külföldi vendégek fogadására, nemzetközi kapcsolattartásra fordíthatott. Nem véletlen tehát, hogy a közéleti diskurzusban az illetmények kérdése újra és újra előkerült. Egyrészt a magas díjazás, másrészt a létszám túlméretezettsége okán. 1922–1939 között a magyar törvényhozás 245 képviselőből állt, ami nemcsak a történeti állammal való összevetésben<sup>106</sup> tűnt nagyinak, hanem európai szinten is.<sup>107</sup> Nem meglepő, hogy a képviselőház személyi kiadásai a költségvetés legnagyobb tételét jelentették, pontosabban, amikor a parlament működése konszolidált viszonyok között zajlott, akkor 50%-os, vagy kevéssel e fölötti arányról lehetett beszélni. Az 1920-as évek elején viszont minden bizonnyal az alacsonyan megállapított tiszteldíjnak köszönhetően kerültek átmenetileg túlsúlyba az igazgatási költségek. Bár csak az évtized közepétől, a pengőben való számolás bevezetésétől lehet megbízhatóan összevetni ennek a kiadási résznek az alakulását, az adatok így is erőteljes növekedésről szólnak. Az 1925/26. évi, kevéssel 1,6 millió fölötti tétel, 1928/29-re 2,8 millióra nőtt, miután azonban az évtized végére a Bethlen-kormány minden területen növelte a pénzügyi kereteket, így a képviselőház részaránya a nominális növekedés ellenére sem volt túl magas. Ehhez képest került sor a Károlyi-kormány alatti redukcióra, amely valamivel több mint fél millió pengős megtakarítást eredményezett. Az 1930-as évek végétől azután fokozatosan – az inflációra hivatkozva és igazodva a közalkalmazotti béremelésekről szóló kormányrendeletekhez – újabb emelésekre került sor. Valószínű azonban, hogy nem annyira ennek, mint inkább a képviselőház megnövekedett létszámának volt köszönhető, hogy a korszak végére a képviselőház személyi kiadásainak részaránya a költségvetés egészen belül határozott emelkedést mutatott.

<sup>106</sup> Ekkoriban a népesség 46,6%-a volt a történeti államénak, míg a törvényhozás létszáma a korábbinak 59,3%-át tette ki.

<sup>107</sup> Magyarországon körülbelül 35 ezer lakosra jutott egy képviselő, ugyanez a mutató Ausztriában 39 ezer, Csehszlovákiában 46 ezer, Németországban pedig 132 ezer. *Pesti Napló*, 1929. május 7. 3.

A két kamara költségvetése nem különült el teljesen egymástól, ami elsősorban azzal magyarázható, hogy az Országház számos szervezete mindkét testület működését szolgálta és nem is lehetett volna valamiféle kettős struktúrát létrehozni. Igaz, amint arról már szó volt, az 1937. évi felsőházi reformot követően utóbbi nagyobb fokú szervezeti önállósággal bírt, de éppen a felsőház erősítette meg 1939. szeptember 15-i ülésén, hogy az épületfenntartással járó kiadásokról saját költségvetésében nem kíván gondoskodni, hanem azzal – a meglévő gyakorlatnak megfelelően – a képviselőház foglalkozzék. Ilyenformán az 1928/29. évtől kezdődően minden egyéb kiadás igazgatási költségek cím alatt lett elszámolva. (Ennél formailag el lett különítve egy kis felsőházi rész, de csak annyi, amennyi az intézmény közvetlen működéséhez kellett.) Az igazgatási rovat legnagyobb részét az apparátus fenntartása jelentette, amire 1928/29-ben közel egymilliót szántak, ami az igazgatási rész 49%-át jelentette. Bár tekintélyes összegről volt szó, meg sem közelítette a törvényhozókra jutó költségeket. A személyzetet ugyanis különböző státuszú és fizetési besorolású alkalmazottak alkották, akiknek kevéssel több mint fele nem tisztviselői, hanem altiszti fizetéssel bírt. A parlament szolgálatában állók alapvetően azokban a juttatásokban részesültek, melyeket a különböző kormányrendeletek a közalkalmazottak részére előírtak,<sup>108</sup> ami azt jelentette, hogy az 1920-as évek első felében általában véve igen szerény jövedelmekkel bírtak. Olyannyira, hogy 1924-ben már maguk a képviselők is szóvá tették a gyorsírók méltánytalanul alulfizetett helyzetét.<sup>109</sup> A jövedelmek rendezésére azonban csak a pénzügyi szanációs program első eredményeit követően, a közalkalmazottak helyzetének általános rendezése részeként kerülhetett sor: a tisztviselőknél elsősorban az 1926/27-es, az altisztek esetében pedig az 1927/28-as költségvetés keretében.<sup>110</sup>

Általánosságban persze a tisztviselői besorolásúak magasabb díjazásban részesültek, mint a többiek és az adott részegységen belül a vezetők kapták a legmagasabb juttatásokat, fizetési fokozatuktól függően. A tisztviselőknél 3500–4000 pengő volt az éves átlagfizetés, de igen nagy differenciálódással. Ez azt jelentette, hogy az elnöki hivatalt vezető főtanácsos kapta a legmagasabb bért az egész apparátuson belül, évi 12 120 pengőt, miközben a legalacsonyabbat egy díjnoki besorolású alkalmazott, 1176 pengőt. A terembiztosi szak 7 fővel működött, közülük a jelentkezési hivatali főnök és a főterembiztos 4008 pengős évi juttatásban részesült, a terembiztosok között pedig volt olyan, aki 3061 pengőt, míg más csupán 1980 pengőt vehetett fel. Az altisztek díjazása átlagosan 1500 pengő körül mozgott, ami figyelembe véve, hogy az altiszti réteg a Horthy-korszakban általában véve viszonylag jó jövedelmi helyzetben volt,<sup>111</sup> nem tekinthető kiugrónak. Természetesen a képzettségtől és beosztástól függő diffe-

<sup>108</sup> 1927-től az országgyűlés alkalmazottaira nézve nem az állami, hanem a részükre annál kedvezőbb MÁV-illetményrendszer volt érvényben. KI 1927–1931. VII. k. 443.

<sup>109</sup> NN 1922–1926. XXV. k. 209–210.

<sup>110</sup> NI 1922–1926. XVII. k. 248. 1927–1931. I. k. 418–419.

<sup>111</sup> Kövér–Gyáni: *Magyarország...* I. m. 305.



Toivo Mikael Kivimäki finn miniszterelnök látogatása az Országházban. 1934. június

renciálódás itt is érvényesült, így például a művezető főgépész fizetése – legjobban keresőként – évi 2800-2900 pengőt tett ki, míg egy nem státuszban lévő, kisegítő takarítónő mintegy ezret kapott.

Az országgyűlési alkalmazottak javadalmazása egyébként eredetileg nem a köztisztviselői, hanem az annál valamivel magasabb MÁV-bértáblához igazodott, ami előbb megszűnt, majd 1927-ben újra bevezetésre került. Az igazi előnyt azonban részben a stabilitás, részben az egyéb juttatások jelentették. Egyrészt a nagy elbocsátási hullám lezárultával, az 1920-as évek utolsó harmadától a parlamenti szolgálat meglehetősen biztos állásnak számított, ahol – főleg a tisztviselők számára – az eltöltött szolgálati idő függvényében előrejutási lehetőségek kínálkoztak. Másrészt a fenti fizetésekhez különböző jövedelemkiegészítések társultak, az egyén társadalmi helyzetétől függően: lakáspénz, családi, hadi- és egyéb pótlék, közlekedési segély, különböző jutalmak, bizonyos esetekben szolgálati ruhával való ellátás. Sőt a nehezebb anyagi helyzetű altsztek esetében szervezett formában történt gondoskodás gyermekeik nyaraltatásáról is.<sup>112</sup>

Az igazgatási rész másik nagy tételét természetesen a dologi kiadások jelentették, amelyek magukban foglalták a fűtés, világítás, szellőztetés, vízellátás biztosítását,

<sup>112</sup> KN 1939–1944. III. k. 434.



A képviselőház elnökének dolgozószobája az 1928-as átalakítás után

a postai és távbeszélődíjakat, a múzeum és a könyvtár fenntartását és fejlesztését, az irodai és háztartási cikkek beszerzését, s minden egyéb, épületfenntartással kapcsolatos költséget. A dologi kiadások összege, amely az 1928/29-es évben 457 060 pengő volt<sup>113</sup> – figyelembe véve az épület méreteit – nem tűnik különösebben nagyknak. Főleg annak fényében nem, hogy itt számolták el azt a pénzt is, amit a két Ház tagjainak vasúti igazolványaiért az országgyűlés a MÁV-nak fizetett. Ez a váltásösszeg annak függvényében, hogy hányan igényeltek igazolványt, évről évre módosult; a húszas évek második felében például 200 ezer pengő körül mozgott. A különböző külső és belső felújítási, renoválási munkálatok költségei, valamint az esetleges reprezentatív célú kiadások – például temetési költségekhez való hozzájárulások – ugyancsak az igazgatáshoz kerültek besorolásra átmeneti, illetve rendkívüli költségekként. Mellesleg ide lettek beillesztve a törvényhozás nemzetközi kötelezettségeivel összefüggő kifizetések is.<sup>114</sup>

Bár az összevethetőséget az infláció, a különböző pénzbeli számítások és a költségvetések eltérő szerkezeti felosztásai megnehezítik, joggal valószínűsíthető, hogy az 1920-as évek elején rendelkezett a parlament a legkisebb méretű költségvetéssel, jó-

<sup>113</sup> A magyar állam költségvetése, 1928/29. évre. 20.

<sup>114</sup> Ezek elsősorban az Interparlamentáris Unióban betöltött tagsággal álltak összefüggésben.

részt a főrendiház hiányának, az alacsony tiszteletdíjaknak és fizetéseknek valamint annak köszönhetően, hogy az első nemzetgyűlés volt a legkisebb testület a Horthy-korszak törvényhozásai közül. A bethleni konszolidáció a gazdálkodás méreteinek erőteljes bővülését hozta magával: az első, pengőben számított 1925/26-os évhez képest az évtized végére nominálisan több mint 40%-os bővülés történt, 3 261 843-ról 5 484 570-re. Bár a növekedés dinamikája 1928/29-ig tartott, formailag az 1929/30-as év jelentette az addigi legnagyobb méretű költségvetést. A jelenséget számos tényező együttes hatása okozta, beleértve a fizetések és tiszteletdíjak emelését éppúgy, mint a felsőház felállítását. A kormányzat azonban ezen túlmenően is kész volt anyagilag fokozottabb mértékben támogatni az országgyűlést, beleértve az infrastrukturális területeket – homlokzatfelújítás, reprezentációs kiadások, könyvtárfejlesztés stb. – is. A csökkenés, igaz, egyelőre mérsékelt módon az 1930/31. évtől indult meg, ami kisebb mértékű létszámleépítésben és a dologi kiadások visszafogásában öltött testet. Amint arra már utaltunk Bethlen és pártja láthatóan húzódozott attól, hogy a takarékosságot a legjelentősebb tételt kitevő, de politikai szempontból legkényesebb területen, a személyi kiadásnál is érvényesítsék. Erőteljesebb redukcióra a Károlyi Gyula vezette kormány idején került sor, melynek végrehajtása áthúzódott a Gömbös-kormány működésének kezdeti időszakára. Sőt a Gömbös érában folytatódott a kiadások csökkentésének politikája, ami főleg a nyugdíjakat érintette. Így azután a pénzügyi keret nagysága rég nem látott mélypontra került, ami 1934/35-ben 4 227 720 pengőt jelentett. A képviselőház gazdasági bizottsága által viszonyítási alapnak tekintett 1929/30-as évhez képest, mintegy 1,3 millió pengővel sikerült lefaragni a kiadásokat, s bár a megmaradt, valamivel több, mint 4 milliós összeg még mindig soknak tűnhet, de a korlátok itt is érvényesültek: az országgyűlés, illetve az apparátusok/hivatalok működőképességének fenntartása igényelt egyfajta költség szintet. Éppen ezért még 1929 őszén élénk polémia alakult ki akörül, hogy érdemesebb lenne az országgyűlést egy kisebb épületben – elsősorban a régi képviselőházban – elhelyezni. Ezáltal tagadhatatlanul bizonyos fokú rezsicsökkentést lehetett volna elérni, a gazdasági bizottság előadója azonban joggal mutatott rá arra, hogy az Országház eleve úgy lett kialakítva, hogy megfeleljen egy modern parlament igényeinek. Egy esetleges átköltözéssel tehát – az egyéb problémákon túl – hatalmas költséggel járó átalakítási munkálatokat kellett volna keresztülvinni.<sup>115</sup>

Az évtized második felében, az 1935/1939-es parlamenti ciklus alatt ismét egy visszafogott emelkedés következett be, ami részben az igazgatásnál, részben a nyugdíjaknál realizálódott. Az igazán látványos növekedésre azonban 1939–44 között került sor, nem véletlenül. Egyrészt már a harmincas évek végétől elkezdődött a köztisztviselői fizetések emelése, melynek következtében a képviselői tiszteletdíjak is újra nőni kezdtek, de a világháború alatt meglóduló infláció is ezt az irányt erősítette. A kiadásokat tovább növelte, hogy a terület-visszacsatolások következtében erőteljesen meg-

ugrott a felsőházi tagok és a képviselők száma és a méretében jelentősen kibővült országgyűlés az apparátusokra is fokozott terheket rótt. Ilyen körülmények között nem meglepő a pénzügyi keret látványos növekedése, olyannyira hogy 1943-ra a kiadások 69%-kal haladták meg az öt évvel korábbit, s a háborús helyzet, a romló gazdasági körülmények következtében esély sem volt a folyamat megállítására. A költségek, különösen a személyi költségek erőteljes emelkedéséből elvileg annak kellett volna következni, hogy a parlament pénzügyi gazdálkodása mint vitatéma fokozott mértékben jelenik meg a politikai diskurzusban, ahogyan az a húszas évek végén, valamint a harmincas évek elején történt. Ez azonban nem következett be: a törvényhozás tagjainak figyelmét egyéb, aktuálpolitikai kérdések kötötték le, s láthatóan nem kívántak mélyebben foglalkozni olyan reformelképzelésekkel, melyek a törvényhozást takarékosabban, illetve olcsóbban kívánták működtetni.

<sup>115</sup> KN 1927–1931. XXIII. k. 391–392.

V. A PARLAMENT A HORTHY-KORSZAK  
ÁLLAMBERENDEZKEDÉSÉBEN



*Huszár Károly miniszterelnök és kormánya. 1919. november 25.*

## [432] \* AZ ÁTMENET IDŐSZAKA, 1920–1922

Számos kortárs látta úgy, hogy az első nemzetgyűlés 1920. február 16-i ünnepélyes megnyitása lehetőséget kínált arra, hogy Magyarországon egy új és stabil kormányzati rendszer épüljön ki. A képviselők legelső feladatként arra törekedtek, hogy – egyebek mellett – tisztázzák a lassan formálódó államberendezkedés kereteit, s benne a törvényhozás helyét. A testület – ellenforradalmi alapon – közjogi téren alapvetően a dualizmus kori viszonyokhoz kívánt visszanyúlni, s az 1918 előtti törvények és jogszabályok érvényességének, igaz, bizonyos módosulásokkal történő rögzítése valamiféle elkötelezettséget jelentett a 19. század második felének alkotmányos berendezkedése mellett.

Az első nemzetgyűlés azonban csak részben épült a korábbi közjogi struktúrára, s nem pusztán az 1918 előtti törvényhozás restaurációjáról volt szó, ami a parlament szerepkörök vizsgálatán keresztül ragadható meg a legjobban. Igaz, a nemzetgyűlés az Országház épületében a régi képviselőház helyét foglalta el, ami a pusztasvárasztáson túl az üzemszerű működés, az infrastrukturális háttér tekintetében a régi országgyűlés örökségének az átvételét jelentette, s ilyen értelemben a folytonosság szükségességét senki nem kérdőjelezte meg. Ezt a tendenciát erősítette az, hogy a nemzetgyűlés belső politikai működése, strukturális felépítése szintén a régi alapokon nyugodott azzal, hogy – egyelőre – az 1908. évi házszabályok lényegében változatlan formában történő átvételére került sor.

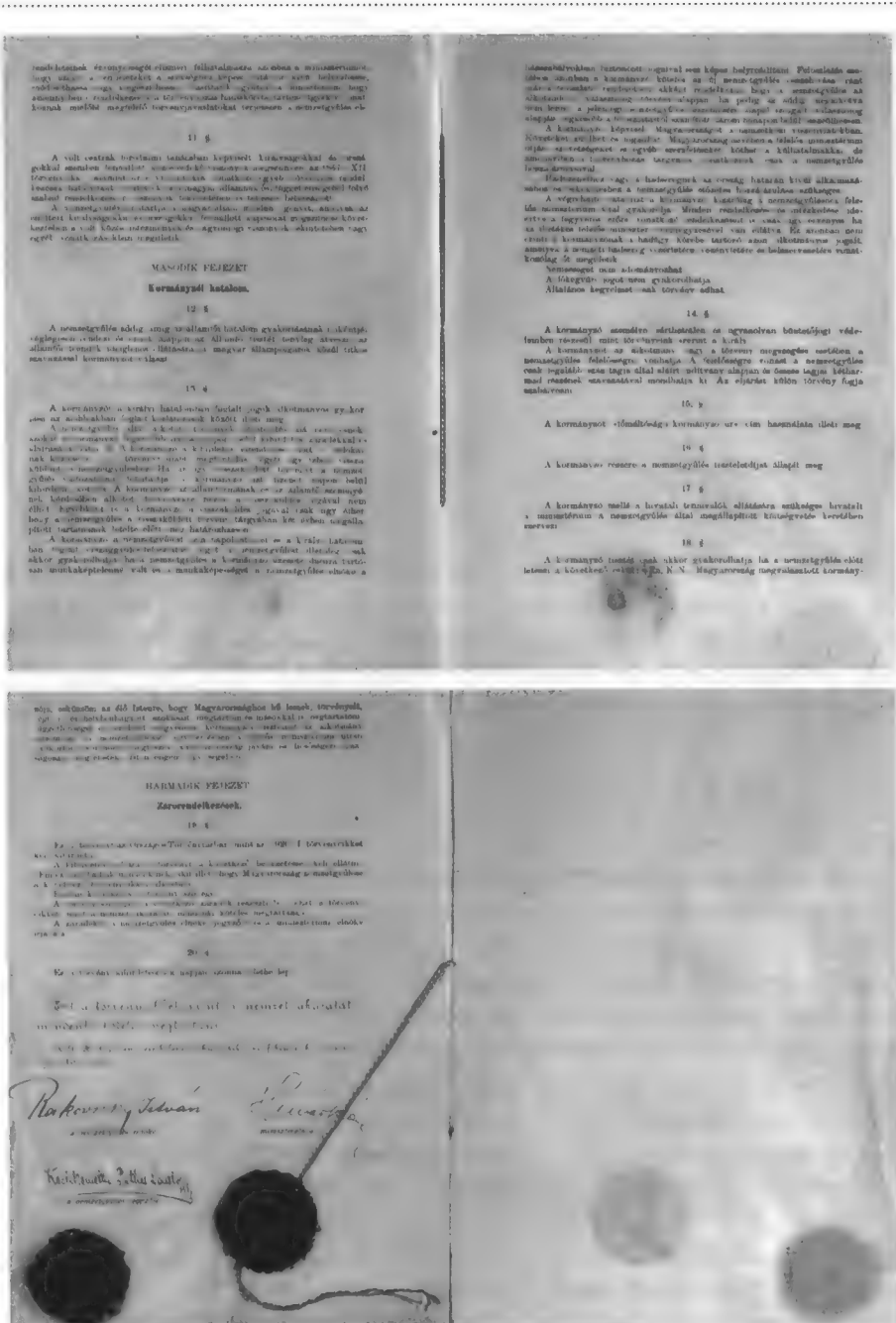
Más vonatkozásban viszont egyértelműen a változásra helyeződött a hangsúly. Mindenekelőtt nem történt meg a régi főrendiház visszaállítása, így a nemzetgyűlés lett a törvényhozói hatalom kizárólagos képviselője. Az 1920. január végi választások jogi oldalról megfeleltek a korabeli demokratikus normáknak: a voksolás teljesen titkosra vált, a választójogosultak számát illetően pedig jelentős mértékű – a nőkre is vonatkozó – jogkiterjesztésre került sor. Egyúttal a pártstruktúra is átalakult, ami azt jelentette, hogy a korábbi, közjogi alapú tagolódás megszűnt, illetve értelmét veszítette, és egyfajta modernizáció következett be: felerősödött a pártok társadalmi beágyazódottsága és megkezdődött az elmozdulás a tömegpártiság irányába. A fő hiányosságot a verseny korlátozottsága jelentette, miután az SZDP – nem látva biztosítottak a



*Schlachta Margit nővér, az első női országgyűlési képviselő beszédet mond a Szentháromság téren.  
1920. március 28.*

magá számára az esélyegyenlőséget – a választások bojkottja mellett döntött. Ez a tény, bár távlatilag destabilizáló hatású volt, pillanatnyilag nem jelentett korlátozó erőt. A politikai élet vezetői, köztük maguk a képviselők is – párhovatartozástól függetlenül – a nemzetgyűlést legitim törvényhozó testületnek tekintették, amit a győztes nagyhatalmak is elismertek. Utóbbi szempont egyébként – tekintve, hogy egy legyőzött és vesztes országról volt szó, amely formailag még mindig hadiállapotban állt az antanttal – kiemelt jelentőséggel bírt. Olyannyira, hogy elsősorban emiatt nem tartozott a tényleges alternatívák közé egyes legitimista politikusok azon felvetése, miszerint a jogfolytonosság biztosítása érdekében legalább formálisan, egy ülés erejéig össze kellene hívni a régi országgyűlést. A választások következtében átalakult a parlament társadalmi összetétele, ami részben fiatalítással, részben a társadalmi háttér kiszélesedésével járt együtt. A tárgyalt tényezők összehatásaként a nemzetgyűlés esetében a képviseleti elv és a hozzá kapcsolódó demokratikus legitimáció érvényesüléséről beszélhetünk.

Az intézmény minden olyan tevékenységnek széles teret biztosított, melyek a hagyományos képviselői munkához hozzátartoztak. A testület rengeteget ülésezett, melynek során a honatyák érdemi jogi korlátozások nélkül fejthették ki véleményüket a törvényjavaslatokról, a kormány munkájáról, egyéni ambícióiktól függően élhettek egyéb képviselői jogosítványaikkal. A nemzetgyűlés – részben a liberális hárszabályokra építve – megfelelt a modern parlamentekkel szemben támasztható azon elvárásnak, miszerint a törvényhozás a politikai nézetek/vélemények kifejtésének és



Az 1920. évi I. törvénycikk (részlet)

ütköztetésének a legfőbb fóruma. Ehhez társulva a nemzetgyűlés munkája a nyilvánosság kontrollja mellett folyt, ami részben a korábbi mechanizmusok – személyes jelenlét lehetősége az üléseken, naplók, irományok kinyomtatása stb. – újraindítását jelentette. Bár a cenzúra fenntartása bizonyos fokú korlátozásokkal járt együtt, az újságok mégis fontos, sőt nélkülözhetetlen szerepet tölthettek be a parlamenti politikáról történő tájékoztatásban és kritikában.

Az 1920. évi I. törvénycikk azt is rögzítette, hogy a nemzetgyűlés az egyedüli törvényalkotó szerv, melynek illetékessége az alkotmányozási kérdésekre is kiterjed. A közjogi elsőbbség azonban nem kérdőjelezte meg azt, hogy a törvényalkotási folyamatnak a kezdeményezője és előkészítője a mindenkori kormány, s a nemzetgyűlés hatalma – tulajdonképpen már a századelőre kialakult gyakorlathoz igazodva<sup>1</sup> – inkább a javaslatok feletti kontrollban merült ki. Utóbbi alkalmanként elutasítást is magában foglalt, többnyire azonban azt jelentette, hogy a parlament a házszabályokban előírt módon megvitatja, szükség esetén módosítja, kiegészíti, majd hosszabb-rövidebb tanácskozás után megszavazza az eléje vitt javaslatokat. Ez a mechanizmus tagadhatatlanul a klasszikus parlamenti szerepkör szűkülését jelentette, anélkül azonban, hogy a törvényhozás demokratikus volta megkérdőjeleződött volna.

Ismert tény, hogy a királyi trón – politikai okok miatt – betöltetlen maradt, ami azzal járt együtt, hogy megszűnt a kormányzati rendszernek egy olyan eleme, amely korábban a parlamentarizmus érvényesülésének egyik fő akadályát jelentette. Az 1920. március elején kormányzónak megválasztott Horthy Miklós – még az első bővítés után is – korlátozott jogkörrel bírt és azok nagy részével – egyelőre – csak elvétele élt.

Az első nemzetgyűlés alatt – eltekintve a Huszár Károly-féle rövid átmeneti periódustól – a kormányok megalakításának és azok működésének elsődleges feltételét a parlamenti többség megléte jelentette, ilyenformán a törvényhozás – a parlamentáris elveknek megfelelően – legitimitást biztosított a kormányok számára. A többség fenntartása azonban rendszeres tárgyalásokat és egyeztetéseket igényelt a miniszterelnökök részéről, s jellemző módon Teleki Pál 1921. áprilisi lemondásának egyik fő okát éppen a pártpolitikai alkudozásokba való belefáradása jelentette.<sup>2</sup> A dualizmus kori politikai mechanizmusok átvétele ugyanakkor azt a bizonytalansági tényezőt is magában foglalta, miszerint nem volt egyértelmű, hogy mikor, milyen körülményeknek kell a kormány, illetőleg egy miniszter lemondásához vezetnie.<sup>3</sup> Ebben a vonatkozásban viszont inkább negatívumot jelentett, hogy 1920-tól elmaradtak az ún. válaszfelirati viták. Eredetileg ugyanis az uralkodó minden ciklus elején trónbe-

<sup>1</sup> Kozári: A dualista... I. m. 91.

<sup>2</sup> Ablonczy: Teleki Pál. I. m. 202.

<sup>3</sup> Pesti Sándor szerint a többségi elv dinamikus értelmezése érvényesült, vagyis a leszavazást akkor kellett követnie a miniszterelnök bukásának, ha utóbbi az általános kormányzati politikát érinti. A meghatározás azonban továbbra is viszonylag széles keretet biztosít a szubjektív értelmezések számára. Pesti: Az újkori... I. m. 29.



Az Országház és a Kossuth Lajos tér látképe 1920-ban

szédben adott egyfajta cselekvési programot a képviselőház számára, ami rendszerint a kormányerők politikai elképzeléseinek a lenyomata volt. Erre a törvényhozás egy válaszfeliratot tárgyalta meg és fogadott el, ami azon túl, hogy a pártok véleményét nyilvánítottak bizonyos kérdésekről, egyfajta bizalmi szavazást is magában foglalt.<sup>4</sup>

A parlamenti felelősség elvéhez társulva érvényesült a törvényhozás ellenőrzési joga is. Igaz, itt hiányosságot jelentett, hogy a kormányok rendszerint nem szabályos költségvetés, hanem indemnítások alapján gazdálkodtak és a végrehajtás kontrollját sem lehetett a zárszámadások révén érvényesíteni. Ez azonban döntően a rendkívüli viszonyokkal magyarázható és nem vezetett a kormányzat valamiféle diktatúrájához. A pénzügyi igazgatást ugyanis a jóvátétel rendezetlensége, a súlyos költségvetési hiány, illetve általában véve a zilált pénzügyi viszonyok és az azzal együtt járó gazdasági depresszió nyomta, olyannyira, hogy a hagyományos parlamenti felügyelet nélkül is csak igen szűk mozgástérrel rendelkezett. A képviselők azonban élhettek a kontroll egyéb eszközeivel. A későbbi időszakhoz viszonyítva gyakrabban volt lehetőség interpellációkra, a költségvetési javaslatokat pedig a rendszeresen benyújtott indemnítások pótolták, melyekről – akárcsak a kormányprogramok esetében – élénk és gyakran elhúzódozó viták alakultak ki. A képviselők alkalmanként még az ülésen való külön megjelenésre és bizonyos felvilágosítások megadására is rá tudták szorítani a minisztereket.

<sup>4</sup> Boros–Szabó: *Parlamentarizmus...* I. m. 100–107.

A kezdeti nekibuzdulást követően az első nemzetgyűléssel szemben kemény bírálatok fogalmazódtak meg, sőt, utóbb ezek váltak dominánssá. Prohászka Ottokár és Rassay Károly kritikus véleményéről már korábban volt szó, de mások is csatlakoztak Tény, hogy a nemzetgyűlésnek valóban sok új, a parlamentáris politizálásban eléggé járatan tagja lett, és a törvényhozók iskolázottsági mutatói egyértelműen elmaradtak a századelő elitista jellegű képviselőházától. A jelenség azonban – kikerülhetetlen módon – részben a rendkívüli körülményekkel, részben a kialakuló tömegpolitikai helyzettel magyarázható, melynek következtében kiemelt jelentőségű tényezővé vált a képviselőknek a választókkal való szociális azonosulása.<sup>5</sup> Ráadásul a parlamenti pozíció egy ilyen elitváltó időszakban rendszerint elsősorban politikai és nem szakmai tartalmat igényel. Jellemző példaként, amikor a képviselők 1922 elején véleményt formáltak a választójog tartalmáról, az álláspontokat elsősorban nem az előképzettségbeli vagy elméleti tudásbeli különbségek differenciálták. Nem tárgya munkánknak, de egyébként is elég nehezen vizsgálható, hogy a törvényhozók milyen mértékben korrumpálódtak. Nem zárható ki, hogy a képviselők – a vádaknak megfelelően – bizonyos fokig valóban egyéni haszonszerzésre, főleg úgynevezett kijárássra fordították politikai befolyásukat. Ami viszont megragadható és bizonyítható, hogy a nemzetgyűlés költségvetése a maga visszafogottságával egészében véve is próbált igazodni a súlyos gazdasági helyzethez, a tagok pedig – főleg a későbbi időszakhoz viszonyítva – tiszteletdíjaik megállapításánál nagy önmérsékletet tanúsítottak.

A kritikák másik, fajsúlyosabb részét a nemzetgyűlés munkaképességének a megkérdőjelezése jelentette. Szekfű Gyula utóbb a Bethlen előtti időszakot „a szinte állandósult és reménytelennek tetsző káosz”-ként írta le, Klebelsberg Kuno pedig már 1920 áprilisában azt fejtegette egyik sajtócikkében, hogy Magyarországon nincsenek meg a feltételei egy nyugat-európai típusú váltógazdaságnak.<sup>6</sup> Bethlen István 1931. április 21-én az Egységes Párt ünnepi vacsoráján elmondott beszédében kifejezetten lesújtó képet festett a 10 évvel korábbi állapotokról: „az országgyűlés helyét az egykamrás nemzetgyűlés foglalta el, melyben több volt a szuverenitás öntudata, a hatalmi túltengés, mint a politikai gyakorlat és a politikai iskolázottság. Ebben a nemzetgyűlésben még a forradalmi és ellenforradalmi hangulatok domináltak, és a tárgyalásra szánt időt jórészt személyi viták és gyakran a tettelegességig el fajuló személyeskedések foglalták le, ahelyett, hogy az ország nagy, életbevágó problémáit a megoldás felé vitték volna.”<sup>7</sup>

A konzervatív tábor öngazoló, önlegitimáló törekvései első pillantásra is felfedezhetőek, mikor a bethleni konszolidációt tudatosan egy negatív előképpel

<sup>5</sup> Ilonszki: *Képviselők és képviselet...* I. m. 16.

<sup>6</sup> Szekfű Gyula: *Rövid magyar történet 1606–1939*. Budapest, 2002, Osiris, 530. *Pesti Napló*, 1920. április 3. 4.

<sup>7</sup> Bethlen István gróf beszédei és írásai. I–II. k. Budapest, 1993, Genius, II. k. 321. Bethlenhez hasonlóan a korszak több neves közírója is a túltengő pártharcokat emelte ki az ellenforradalmi éra kezdeti sajátosságaként, igaz nem közvetlenül a nemzetgyűlésre, hanem általában a politikai viszonyokra utalva. Weis István: *Hova? A magyar jövő útja*. Budapest, 1931, 57. Gratz: *Magyarország...* I. m. 129.



Az első Teleki-kormány csoportképe 1921-ben

állította szembe, melyet a tehetetlen és eredménytelen kormányzás, a pártok önzése és a parlament működésképtelensége jellemezett. Ennek ellenpólusaként a bethleni tábortól távol álló politikusok már egyáltalán nem fogalmaztak meg ennyire elítélő véleményeket, jóllehet részükről is inkább a kritikai hang dominált.<sup>8</sup>

A direkt politikai szándékokon túl azonban a felvetések több vonatkozásban is valós problémákra utaltak. Az első nemzetgyűlés kétéves ténykedése alatt 112 törvényjavaslatot tárgyalt le és fogadott el, míg a második nemzetgyűlés négy és fél év alatt 173-at. Előbbi tevékenységét azonban befolyásolta azt a tény, hogy a közállapotok szinte minden területen a rendezetlenség, a bizonytalanság jeleit mutatták s a képviselők elsősorban a közvélemény, illetve a választók érdeklődésére közvetlenül számot tartó kérdésekkel kívántak foglalkozni. A neves közgazdász, Matlekovics Sándor szerint mindez azzal járt együtt, hogy a tárgyalt javaslatok főleg a tágabb értelemben vett gazdasági viszonyokkal és másodsorban a közigazgatás helyzetével foglalkoztak,<sup>9</sup> s nem véletlen, hogy a földreform tárgyalását kísérte a legnagyobb érdeklődés.

<sup>8</sup> Csizmadia Ervin: *Makkai János*. Budapest, 2001, Új Mandátum, 98. A keresztény-ellenzéki Grieger Miklós szerint a nemzetgyűlés „valóságos törvénycsináló gép volt”, igaz – tette hozzá – „személyes támadásoknak nem volt híján”. NN 1922–1926. II. k. 240. Eltűzöttnek tartotta az első nemzetgyűlést ért bírálatokat a Gömbös táborában kikötő Antal István is. *Magyar Szemle*, 1928/4. 396.

<sup>9</sup> Matlekovics Sándor: A nemzetgyűlés működése közgazdasági szempontból. *Közgazdasági Szemle*, 1922. 159–182.

Törvényalkotási oldalról nézve tehát nem a mennyiség, hanem a tartalom jelentette a fő gondot. Persze bizonyos témákat értelmetlen lenne számon kérni a testületen elvi és pragmatikus okokból egyaránt. Egyrészt, amikor úgy tűnt, hogy a gyakorlatban érvényesül a parlamenti többségi elv és az ellenőrzés a kormányzat felé, akkor nem meglepő, hogy ennek átfogó szabályozását, jogi rögzítését senki nem sürgette, mint ahogyan nem merült fel a választási bíráskodás átalakításának a gondolata sem. Másrészt egy átfogó, számos kérdésre kiterjedő alkotmányos rendezés kísérlete könnyen éles politikai küzdelmet generált volna. Az már elgondolkodtatóbb és a kormánypártok törekvéseinek ellentmondásosságát jelzi, hogy miközben a képviselők parlamenti téren jogbővítő, a szabadságjogok más területein jogszerűítő törekvéseket is támogattak.<sup>10</sup>

A testület azonban – néhány kivételtől eltekintve – azokat az alkotmányjogi ügyeket sem tudta elrendezni, melyek valamilyen formában elé kerültek és döntés igényeltek (volna). Az, hogy a szükséges alkotmányjogi reformok sorsát mennyire befolyásolhatták a változó politikai körülmények, jól prezentálja a házszabályok ügye. 1920 elején a képviselők maguk is az ideiglenesség jegyében fogadták el az 1908. évi házszabályokat és a végleges szabályozás előkészítése végett még 1920 februárjában megválasztottak egy bizottságot.<sup>11</sup> A bizottság július végére el is készítette az új tervezetet és beterjesztette a plénum elé.<sup>12</sup> Jellemző módon eleinte a képviselők sürgették a munkálatokat, majd a jelentés elkészülte után az ügy egyszerűen elfeküdt és soha nem került tárgyalásra. A javaslat egyébként szervezeti szempontból kevésbé tekinthető korszerűnek, de nem állt elő semmiféle olyan korlátozással a képviselők szólásszabadságát illetően, mint amilyeneket a későbbiek tartalmaztak, s tartalmilag egyértelműen az 1908. évre épült. Mindez azért is érdekes, mert a bizottság elnöke – Ernst Sándor – és 14 tagja közül hatan a második nemzetgyűlés alatt ott voltak a bethleni kormánypolitika támogatói között és nem elleneztek az 1924. évi házszabály-revizíót.

Az első nemzetgyűlés alatt előbb a Kiszgazdapárt és a KNEP szövetsége alkotta a kormánytámogató többséget, melyhez 1920 nyarán az úgynevezett disszidens csoport is csatlakozott. A koalíció hatalmas, 80–90%-os parlamenti többséggel rendelkezett, ami egyfelől lehetőséget biztosított egy kényelmes és bizonyos fokig eredményes kormányzásra, másfelől kizárta egy alternatív ellenzéki szerveződés létrejöttét. A két nagy párt azonban meglehetősen friss képződmény volt, a kiforratlanság minden tünetével, s a relatíve nagy képviselői önállósághoz a politizálás kereteinek radikális kiszélesedése, illetve annak hatásai társultak. Utóbbi azt jelentette, hogy a honatyák, miközben felettébb hanyagul teljesítették kötelességeiket a bizottságokban, a plénu-

<sup>10</sup> Itt a testi fenytést is lehetővé tevő törvényeket, a numerus clausust, valamint a háború esetére szóló, rendkívüli hatalom hatályának meghosszabbítását – 1920:VI., XV., XXV. és XXVI. törvénycikkek. – érdemes kiemelni.

<sup>11</sup> NN 1920–1922. I. k. 22.

<sup>12</sup> NI 1920–1922. IV. k. 1–111. NN 1920–1922. IV. k. 160.

mon – gyakran felettébb öncélúan – igyekeztek aktívak lenni, mivel attól nagyobb ismertséget és publicitást remélhettek.

A mondottakat az 1920. november 13-án történtek támasztották alá a legplasztikusabban. Az ülést két napirend előtti felszólalás nyitotta meg, ami rögtön olyan vitát generált, hogy még heten szóltak hozzá. Köztük az a Rupert Rezső, aki személyes megtámadtatás címén kért és kapott szót és hosszabb beszédet mondott, mint a két napirend előtti felszólaló együttvéve. Végül a házelnök is türelmét vesztette és két képviselőtől megvonta a szót. Órákig tartó vita után következhetett csak a napirend szerint tárgyalás, de az első téma előadója még nem volt jelen. Az egész ülés egyetlen produktuma az lett, hogy elhangzott három interpellációs válasz az igazságügyi miniszter részéről.<sup>13</sup> Mindezek következtében a külső szemlélő úgy vélhette, hogy a nemzetgyűlés ugyan végláthatatlanul ülésezik, de többnyire – amint azt Bethlen is kiemelte – meddő küzdelmekkel van elfoglalva. Más oldalról nézve a nemzetgyűlés házszabályai egyértelműen a szólásszabadság primátusára épültek és nem foglalkoztak – az úgynevezett sürgősségi részek érvényben tartásán túl – a munkaképesség, a hatékonyság követelményével.

A fentiek következtében a kormánykoalíció nagy, de felettébb bizonytalan többséggel bírt, és az egyetlen összetartó erőt valamiféle – részletes tartalommal meg nem töltött – ellenforradalmi gondolat jelentette. Magát a többséget viszont – a pártokból való gyakori ki- és átlépések ellenére – mindaddig különösebb gond nélkül fenn lehetett tartani, amíg valamilyen, a politikai berendezkedés alapjait érintő kérdéssel nem kellett szembesülni. Ilyen értelemben 1921 őszén a királykérdés előtérbe kerülése jelentette az első nagy konfliktushelyzetet, amit pár hónappal később a választójogi javaslat tárgyalása követett. Számos tényező ezért arra utal, hogy idővel sokpárti, erősen fragmentált pártstruktúra jön létre.

1920 elején tehát egy demokratizálódás indult el, amely a parlamenti funkciók megerősödésében és kiteljesedésében ragadható meg.<sup>14</sup> Ugyanakkor a folyamat nem volt teljesen egyértelmű, mivel léteztek ezzel ellentétes tendenciák is. Parlamenti téren mindenekelőtt a szociáldemokrata párt távolmaradása, valamint bizonyos jogszűkítő reformok elfogadása jelentette, melyekhez a háború esetére szóló kivételes intézkedések többségének fenntartása, valamint a közrend és közbiztonság hiányos érvényesülése kapcsolódott. Az 1920. évi választások következtében kialakult parlamenti párt-erőviszonyok sem nyugodtak szilárd alapokon, s nyitva hagyták annak a lehetőségét, hogy sikerül-e hosszabb távol is működőképes kormánytöbbséget összehozni. Mindezek alapján az első nemzetgyűlés alatt nem beszélhetünk a maga teljességében kiépült kormányzati rendszerről, s a politikai viszonyok még az átmenetiség jeleit mutatták.

<sup>13</sup> NN 1920–1922. VII. k. 33–61.

<sup>14</sup> Több vonatkozásban hasonló következtetésre jutott Boros Zsuzsanna és Romsics Ignác. Boros-Szabó: *Parlamentarizmus...* I. m. 309. Romsics Ignác. *Múltról a mának*. Budapest, 2004, Osiris, 227.



*Bethlen István a felsőház 1931. július 20-i ülésén*

## V. 2.

### A BETHLENI POLITIKAI

#### [444] \* BERENDEZKEDÉS 1922–1928

Az a bizonytalanság, kiforratlanság, ami az intézményi struktúrát és általában véve a politikai viszonyokat az évtized elején jellemezte, Bethlen István kormányfősége alatt szűnt meg, s került sor egy stabil kormányzati rendszer kiépítésére, olyanra, amely mely döntően a konzervatív csoportok és személy szerint a miniszterelnök nézeteit tükrözte.<sup>15</sup>

A bethleni politika a konszolidáció részeként a rendkívüli körülmények felszámolására törekedett és bár eleinte – a sorozatos ex-lex helyzetek miatt – inkább további romlásról lehet beszélni, 1926-tól erőteljes javulás következett be azzal, hogy az éves költségvetések mindig a kellő időben lettek a parlamentben benyújtva és az előírt módon letárgyalva. A zárszámadásoknál már távolról sem mutatott ilyen nagy buzgalmat a kormányzat, s bár valóban nagy lemaradásokat kellett behozni, ezen a téren csak Bethlen utódainak sikerült visszatérni a megszokott rendbe.

Amíg tehát pénzügyi téren egyértelműen funkcióbővülésről lehet beszélni, más területeken éppen hogy a jogszűkítő-korlátozó tendenciák domináltak. Ismert, hogy Bethlen számára a hagyományos társadalmi rend és egyben kormányzása legfőbb biztosítékát egy, a parlamentben stabil többséggel rendelkező, a miniszterelnökhöz lojális és döntően konzervatív elvek mentén szerveződő egységes kormánypárt léte jelentette. A választási rendszer jogi kereteinek és tényleges működésének antideмократikus és antiparlamentáris átalakítása egyértelműen a fenti célok elérését szolgálta. Ebbe a folyamatba illeszkedett bele számos egyéb tényező is. A három parlamenti választás – 1922-ben, 1926-ban és 1931-ben – alatt sor került a nemzetgyűlés, illetve a képviselőház társadalmi összetételének az átformálására, amely így ismét a századelőn megszokott tagolódáshoz kezdett hasonlítani.<sup>16</sup> A felsőháznak 1926/27. fordulóján bekövetkező létrehozása szintén a képviselői elv szűkülésével járt együtt, ennek súlyát azonban csökkentette, hogy a második kamarák felé nem volt általáno-

<sup>15</sup> Romcsics: *Bethlen István*. I. m. 173–175.

<sup>16</sup> Ennek részleteire nézve: Rudai: *A politikai ideológia*. I. m. 32–33.

#### Új nemzetgyűlési képviselők



Farkas Tibor  
(Zalaegerszeg)

Vasvárhelyi Dezsi  
(Egér)

Dr. Petrovich György  
(Máko)

Edes Antal  
(Ménfőcsanak)

Madács Ferenc  
(Győr)



Putnoky Sándor  
(Székely)



Dr. Hébelt Edé  
(Sopron)



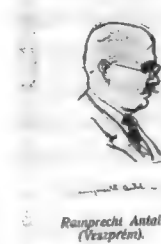
Sándor József  
(Budapest)



Szabó Imre  
(Budapest-környék)



Dr. Györki Imre  
(Debrecen)



Rangsch Antal  
(Vasvár)



Heinrich Ferenc  
(Tábor)



Dr. Fábrián Béla  
(Budapest-környék)



Pakos József  
(Monor)



Farkas István  
(Budapest)



Szeder Ferenc  
(B.-Csaba)



Propper Sándor  
(Budapest)



Butcz Gyula  
(Budapest)



Esztergályos János  
(Pécs)



Knaller Gyula  
(Soroskád)

„Új nemzetgyűlési képviselők” (Az Érdekes Újság, 1922)

san elvárt követelmény, hogy közvetlen választásra épüljenek. A felsőház egyébként is korlátozott jogkörrel rendelkezett és a későbbiekben olyan politikai gyakorlat alakult ki, amely tovább erősítette ezt az alárendeltséget.

A konszolidációs folyamat részeként a kormányzó helyzete is megszilárdult és politikai szerepe átalakult. Az államfő feladata eredetileg az egyes hatalmi ágak közötti egyensúlyok erősítése, valamint az államhatalom működőképességének a fenntartása lett volna. Tagadhatatlan, hogy a kormányzó igyekezett távol tartani magát a napi politizálástól, tevékenysége azonban több vonatkozásban is a kormányzati oldalt erősítette. Mindennek következményeként olyan hatalmi helyzet alakult, melyben – a dualista érához hasonlóan – a kormányfőnek a parlamenti többség mellett a kormányzó támogatását is bírnia kellett.

A választási rendszer átalakítása, majd a kierőszakolt győzelem 1922-ben még távolról sem jelentette azt, hogy a miniszterelnök akarata a mindennapi politizálás szintjén is érvényesül. Mint ahogyan további reformokra volt szükség ahhoz is, hogy a parlamenti munka hatékonyabb és gyorsabb legyen, a viták hevessege visszaszoruljon. Annál is inkább mivel a századelő példája megmutatta a számára, hogy egy kisebbségben lévő ellenzék is képes lehet – elsősorban obstrukcióval – megbénítani a parlament tevékenységét, sőt a miniszterelnök bukását is kiharcolni, vagy ennek feladásáért cserébe bizonyos engedményekre kényszeríteni a kormányt. Tulajdonképpen már 1921 végére – a második királypuccsnak köszönhetően – olyan helyzet alakult ki, amikor az ellenzék egy része és a kormánypárt között mély és alig áthidalható ellentét húzódott. A szembenállás 1922-ben tovább mélyült és szélesedett. Az ellenzéki pártok lényegében egységesen – törvénytelennek és antidemokratikusnak tartva – elutasították a választójogi reformot, s ugyanebbe az irányba mutatott az, hogy az MSZDP parlamenti párt lett, s képviselői lettek a bethleni politika legkövetkezősebb és legelszántabb ellenfelei.

A második nemzetgyűlésben Bethlennek egy megosztott, de jelentős számú ellenzékkal kellett szembenéznie, amely kormánybuktatásra ugyan nem volt képes, de arra igen, hogy kemény küzdelemre kényszerítse a kormányzatot, megnehezítve annak helyzetét. Ráadásul eleinte a politikai élet résztvevői kormányzati oldalon sem lehettek biztosak abban, hogy az antidemokratikus választási rendszer hosszabb távon is fennmarad. A parlamenti politizálás tétjét így a hatalmi kiszorítós din és taktikai harcon túl a közvélemény befolyásolása, a választók támogatásának az elnyerése is magában foglalta.

Bizonyos előjelek alapján kevés esélye volt annak, hogy a nemzetgyűlés hosszabb távon képes érdemi alkotó tevékenységre. A legitimista tábor erősítő Friedrich István 1922. március 5-én úgy nyilatkozott, hogy ha a nemzetgyűlés a bethleni választójog alapján fog összeállni „akkor az ellenzék olyan elszánt harcot fog folytatni ezzel a gyűlekezettel szemben, amely lehetetlenné fog tenni minden komoly munkát”.<sup>17</sup> Egyes

<sup>17</sup> Pesti Napló, 1922. március 5. 2.

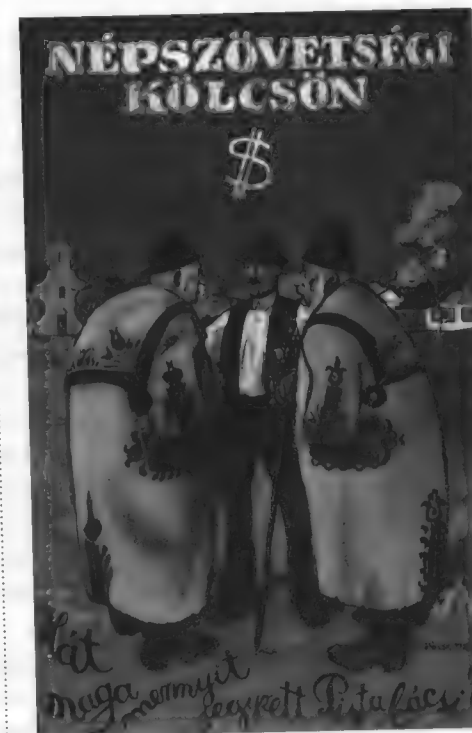
sajtóorgánumok szintén úgy látták, hogy a nemzetgyűlést a túlbeszélés és a munkaképtelenség veszélye fenyegeti.<sup>18</sup> Bár később is időről időre felröppentek az obstrukciós fegyver bevetéséről szóló hírek,<sup>19</sup> tényszerűen nézve nyílt obstrukcióra a ciklus folyamán soha nem került sor. Az ellenzék minden irányzata tartott attól, hogy a századelő viszonyait idéző eszköz bevetése visszafelé sülni kezd és nemkívánatos, radikális eszközök bevetésére sarkallhatja a kormányzatot. Ugyanakkor az ellenzéki politikusok nem mondtak le arról, hogy kihasználják a liberális házszabályok nyújtotta kereteket, illetve megkérik esetleges konstruktív magatartásuk árát. Bethlen, bár kész volt bizonyos fokú egyezkedésre, de azt igyekezett a minimumra szorítani és levonta konzekvenciát: amíg nem kerül sor a házszabályok átalakítására, nem érdemes alkotmányjogi

kérdésekkel előállni a nemzetgyűlésben és erőfeszítéseit a gazdasági viszonyok konszolidálására koncentrálni. Ennek részeként került sor 1924-ben egy olyan szanálási terv elfogadására, amely átmenetileg számottevően szűkítette a parlament jogait a törvényalkotás és a kormányzati politika ellenőrzése terén.

A pénzügyi stabilizációs programmal párhuzamosan Bethlen folytatta a törvényhozással kapcsolatos egyéb tervei megvalósítását, melynek középpontjában a kormánypárt egységének és lojalitásának a megerősítése, valamint a parlament tárgyalási rendjének felgyorsítása állt. Előbbi részeként – a kormánypárti képviselők lojalitásának megerősítése érdekében – megindult a képviselők és a választott tisztikar tiszteletdíjainak az erőteljes emelése, ami később, az évtized második felében is folytatódott, s Bethlen felettébb elnézően viszonyult ahhoz is, ha a törvényhozók nem etikus módon, politikai befolyásukat és kapcsolataikat kihasználva jutottak további jövedelemforrásokhoz.

<sup>18</sup> Pesti Napló, 1922. május 28. 1.

<sup>19</sup> L. Nagy: Bethlen. I. m. 134.



Korabeli plakát a népszövetségi kölcsönről, 1920-as évek

A folyamat politikai téren legismertebb részét tagadhatatlanul a fajvédő csoport megrendezése és az Egységes Pártból való kitessékelése jelentette, de hasonló irányba mutattak más, kevésbé látványos lépések is. Mindenekelőtt a Ház, valamint a szakbizottságok élére fokozatosan olyan politikusok kerültek, akik nemcsak megbízhatók voltak, hanem alkalmazkodóak is. Az intézmény működésében a házelnök kiemelkedő szerepet töltött be, s az elnökök – adott esetben a jogszabályok pártos betartása révén – számottevő segítséget nyújtottak ahhoz, hogy a Bethlen-kormánynak minél kevesebb nehézséggel kelljen szembenéznie a parlamentben. A miniszterelnök a nemzetgyűlés 1924. április 12-i ülésén nyíltan meg is fogalmazta: a házszabályt is csak a Ház, illetve annak többsége interpretálja, s „az mindig a Ház többsége által nyilvánul meg”.<sup>20</sup>

A bethleni konzervativizmus – az elitizmushoz társítva – tekintélyelvűséget is magában foglalt, ami parlamenti téren mindenekelőtt a szélsőséges megnyilatkozások, a durva kijelentések visszaszorítását foglalta magában. Pontosabban azok az ellenzéki képviselők, akik felszólalásuk során szokatlanul erőteljes, sértő kifejezésekre ragadtatták magukat – különösen, ha az állami élet vezetői, illetve a kormány tagjai voltak a sértett felek –, retorziókra, büntetésekre számíthattak a házelnök és a kormánypárti többség részéről.

A miniszterelnök reformelképzelései között kezdettől fogva ott szerepelt a házszabály-módosítás terve, amit 1922-ben nyíltan fel is vállalt.<sup>21</sup> Ugyanakkor tisztában volt azzal, hogy egy nagy horderejű, fajsúlyos kérdésről van szó, ezért annak realizálását eleinte halogatni próbálta. A második nemzetgyűlés első időszakában még a hagyományos módszerekkel – sürgősség bevezetése, ülésszak-hosszabbítás, az elnök mozgásterét bővítő házhatározat – próbálta gyorsítani a tárgyalások menetét. A különféle pénzügyi javaslatok – indemnítások, adóemelések stb. – elhúzódozó vitái azonban megerősítették abbéli meggyőződését, hogy a házszabályok átalakítását nem lehet kikerülni. Már 1922 októberében, egy napirend-megállapítás kapcsán nyíltan kijelentette, „az országnak arra van szüksége, hogy gyorsan dolgozzék a parlament és nem arra, hogy fölöslegesen vegyék igénybe idejét olyan ügyekkel, amelyek az ország szempontjából másodrangúak”.<sup>22</sup> 1924. december elején, az egyik ülésen ugyan elismerte, hogy konkrétan soha nem obstruált az ellenzék, de – tette hozzá – „egyetlen egy javaslatot sem eresztett keresztül abban az időben, amikor az a nemzetre nézve még kellő haszonnal járt volna”.<sup>23</sup> 1925 októberében pedig tömören úgy fogalmazott az egyik újságírónak, hogy „ötletszerű tárgyalások alkotmányos parlamentben ki vannak zárva”.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> NN 1922–1926. XXIII. k. 145.

<sup>21</sup> L. Nagy: *Bethlen*. I. m. 129. *Pesti Napló*, 1922. június 13. 1.

<sup>22</sup> NN 1922–1926. V. k. 70.

<sup>23</sup> NN 1922–1926. XXVII. k. 543.

<sup>24</sup> *Pesti Napló*, 1925. október 15. 4.

Bethlen szerepét azért is érdemes kiemelni, mert a reform megvalósítása minden bizonnyal döntően rajta múlt. Erre utal, hogy jöllehet 1922-től számolni lehetett azzal, hogy a kérdés előbb-utóbb előkerül, nem ismert, hogy az Egységes Párt képviselőcsoportjában bármiféle politikai szervezkedés folyt volna ez ügyben.<sup>25</sup> A házszabály-revizió terve a Népszövetség közreműködésére épülő pénzügyi szanációs program elindulását követően került napirendre. 1924. október 7-én kezdődött meg az őszi ülésszak, s a nemzetgyűlés tevékenységét az év hátralévő részében döntően a reform uralta. Október 14-én került sor egy előkészítő bizottság megválasztására, a 33 fős bizottság viszont csak október végén kezdte meg a munkáját, ami arra utal, hogy a szakmai anyag összeállításához időre volt szükség, tehát aligha folytatott hosszas előkészítés. A miniszterelnök csupán az elvi irányítást és később a kontrollt tartotta fenn magának, magát a megvalósítást annak az Örfy Imrének engedte át, aki már 1920 óta a liberális házszabályok következetes ellenfelének számított. Így a 33 fős bizottság munkájának alapját is Örfy tervezete jelentette. A bizottság működése nagyjából egy hónapig – október végétől november végéig – tartott és az új házszabály-javaslat előterjesztésével zárult le, ami azt jelentette, hogy a folyamat az utolsó fázisába lépett. Bár egyes ellenzéki politikusok készek voltak némi szigorítás elfogadására, a bethleni reformmal való szembenállást illetően egyetértés volt közöttük, amit jelentős részben passzivitással, a bizottság munkájától való távolmaradással juttattak kifejezésre.<sup>26</sup> Végül egy előre nem látható esemény – a november végi parlamenti botrány, majd számos ellenzéki képviselő kizárása – vezetett el oda, hogy a reformot viszonylag könnyen sikerült megvalósítani. A nemzetgyűlési vita lezárulását követően Bethlen maga is felszólalt az egységes párti képviselők vacsoráján és látható megkönnyebbülésének adott hangot. „Bizonyos fokig idegenkedtem attól, hogy ehhez a kérdéshez hozzányúljak”, mert „a nemzet nem érti meg a jelentőségét” – majd hozzátette, hogy viszonylag könnyen sikerült elintézni és az egész ügyes „huszárvágás”-ként jellemezte.<sup>27</sup> Valószínűsíthető egyébként, hogy a miniszterelnököt személyes motivációk is ösztönözték a házszabályok és ezen keresztül a parlamenti tárgyalási rend átalakítására. Miközben „szorgalmas látogatója volt a Ház üléseinek és sosem tért ki az ottani viták elől”,<sup>28</sup>

<sup>25</sup> A fajvédő politikus Ulain Ferenc szerint a reformot közvetlenül irányító Örfy Imre teljesen alárendelt szerepben volt Bethlen felé. *Bethlen István titkos iratai*. Az iratokat sajtó alá rendezte, a bevezetőt és a magyarázatokat írta Szinai Miklós és Szűcs László. Budapest, 1972, Kossuth, 159.

<sup>26</sup> Hármán – Hebelt, Reisinger és Vázsonyi – rögtön a megalakítás után lemondtak posztjukról, amit utóbb még ketten – Gaál Gaszton és Farkas Tibor – követtek, Andrássy Gyula pedig azzal fejezte ki a tiltakozását, hogy soha nem vett részt a tanácskozásokon. A fajvédő Eckhardt Tibor pedig tüntetően elhagyta a termet a bizottsági tagokról szóló szavazás előtt. NN 1922–1926. XXVI. k. 245. XXVII. k. 325.

<sup>27</sup> *Pesti Napló*, 1924. de. 12. 3.

<sup>28</sup> Ormos Mária: *Egy magyar médiavezér: Kozma Miklós*. Budapest, 2000. PolgArt, I. k. 131. Romsics: *Bethlen István*. I. m. 210.



Bethlen István választási körúton az 1920-as években

láthatóan idegesítette egyes ellenzéki képviselők politizálási stílusa, sőt időnként híres higgadtságát is elvesztette.<sup>29</sup>

A reform kapcsán mindkét politikai oldal összefüggést próbált találni a revízió és a választójog kérdése között, az érvelés azonban csak az ellenzék esetében volt helytálló. Ők ugyanis úgy értelmezték, hogy a választójogi korlátozások egyértelműen és egyoldalúan az ő mozgásterüket szűkítették le, amit az addigi házszabályok némileg enyhítettek. Apponyi Albert külön kihangsúlyozta, hogy a vita „elfajulásának” lehetősége az általános titkos választójog bevezetésével jelentkezne valós veszélyként.<sup>30</sup> Az egységes párti politikusok azon állítása viszont, miszerint a választójognak a századelőhöz képest bekövetkezett kibővítése radikális elemeket is bejuttat a parlamentbe, akik ellen ily módon is védekezni kell, inkább csak kifogást jelentett.<sup>31</sup>

A Bethlen-kormánynak – nemzetgyűlési többségére építve – a kitiltások nélkül is megvolt az esélye arra, hogy reformját keresztülvigye, ami az inkább formálisnak

<sup>29</sup> Makkai János kissé leegyszerűsítő módon mindezt úgy interpretálta, hogy Bethlen szerint, ha a parlamentben rend és nyugalom van, akkor az ország nagy problémái is aludni tértek. Makkai: *A háború utáni...* I. m. 168.

<sup>30</sup> NN 1922–1926. XXVII. k. 569–572.

<sup>31</sup> NN 1922–1926. XVII. k. 621.



Bethlen István a képviselőházban. 1929. december

tekinthető vita után valóban bekövetkezett. A miniszterelnök azonban ennek ellenére vigyázott arra, hogy bizonyos fokú tárgyalási készséget fenntartsa az ellenzéki irányzatok felé is. Ezért az elfogadott házszabályok az eredeti változatra épültek ugyan, de ahhoz képest néhány apróbb jelentőségű kérdésben engedményt tartalmaztak, melyek a bizottsági és a plenáris tárgyaláson épültek be a javaslatba.<sup>32</sup>

A soron következő, második házszabályreform kiindulópontját az jelentette, hogy az előző módosítás nem rendezte megnyugtató módon a költségvetés helyzetét. Az, hogy miért 1928-ban került elő a téma, valószínűleg azzal magyarázható, miszerint nem kellett politikai szempontból kényes ügyeket a törvényhozás elé vinni, így joggal lehetett remélni, hogy az újabb revíziót nagyobb konfliktusok nélkül keresztül lehet erőltetni a képviselőházon. Az előzetes számítás azonban nem teljesen vált valóra. Az ellenzéki pártok végül rákényszerítették a kormányt arra, hogy megismételje az 1924. évi metódusra épülő tárgyalási rendet.

Koncepcionálisan persze az 1924-ben keresztülvitt szabályozás volt a valódi fordulópont, az 1928. évi azonban nem pusztán az előző kiegészítését jelentette, hanem bizonyos tekintetben többet is annál. Ekkor került sor ugyanis egy szellemiségében és szövegezésében egységes és számos új elemet tartalmazó szabályzat megalkotására. Az angol mintára bevezetni kívánt új tárgyalási rend azonban nem várt ellenállással

<sup>32</sup> Pesti: *Az újkori...* I. m. 155. *Pesti Napló*, 1924. nov. 12. 6.

találkozott, ezért Bethlen taktikusan lemondott annak általánossá tételéről és csak fakultatív lehetőségként került be a házszabályokba.

A parlament szerepét és munkarendjét átalakító reformok keresztülvitelére, sőt az egyes lépések sorrendiségének valamint azok konkrét tartalmának az alapos kidolgozására a kormányfőnek nem volt elég ideje, energiája és ereje. A folyamat 1922-ben – a nemzetgyűlési választásokkal – kapott lendületet és alapelemeit tekintve az 1928. évi házszabályreformmal zárult le. Bethlen a parlament sokféle funkciója közül azoknak a megerősítésére és átformálására helyezett kiemelt súlyt, melyek a stabil többség létrehozásával, a kormány irányító szerepének a biztosításával, valamint a tárgyalási rend felgyorsításával és a pártpolitikai küzdelmek korlátok közé szorításával álltak összefüggésben.

Ezek a törekvések persze nem voltak előzmény nélküliek. Bár az 1924-es házszabály-módosítás során formailag az 1908. évi szabályozást vették alapul, ám az inkább a Tisza-féle reformokkal mutatott hasonlóságot, sőt a kapcsolat számos részterületen közvetlenül is érvényesült. Az első bethleni reform azonban mégsem tekinthető az első világháború előtti módosítás egyszerű másolásának. Az azóta eltelt idő ugyanis lehetőséget kínált a tapasztalatok levonására, amit Örfyék meg is tettek. Mindenekelőtt az 1913-as változtatások egy részét mint fölöslegeset, illetve túl szigorút, elvetették.<sup>33</sup> Amíg azonban Tisza István a változtatásnál csak azokra a területekre koncentrált, melyek a századelő politikai harcaiban közvetlen jelentőséggel bírtak, addig az 1924. évi reform túlmutatott az elődjén azzal, hogy szélesebb és átfogóbb kívánt lenni. Egyes, viszonylag kis jelentőségű kérdéseken túl olyan szigorításokat kell kiemelni, mint a beszéddidő-korlátozásnak és a klotúrnek nemcsak a pénzügyi természetű, hanem mindenfajta törvényjavaslatok tárgyalására történő kiterjesztése, az interpellációs felszólalások korlátozása és a fegyelmi büntetések hatókörének valamelyes növelése.<sup>34</sup> Az 1928. évi módosítás pedig, bár döntően az eredeti eszmeiséget vitte tovább, de tartalmát tekintve már egyértelműen túllépett a Tisza-féle házszabály-revizíón.

Általánosan érvényesülő 20. századi trendnek tekinthető az állami feladatok ki- teljesedése, sokrétűbbé válása, amely a kormányzati és a parlamenti munka összefonódásával járt együtt.<sup>35</sup> Ennek részeként egyre sokrétűbb munka hárult a szakbizott-

ságokra, hangsúlyosabb lett a kormány befolyása a törvényhozás tevékenységére és szorosabb együttműködés alakult ki a kormány és a parlamenti többség között. Az új kihívásokat a legtöbb európai országban érzékelték: az interparlamentáris unió az 1920-as évek végén több tanácskozást folytatott erről és annak politikai bizottsága megoldási javaslatokkal is előállt. Utóbbi szerint függetleníteni kell az állami szervezetet a nagy közgazdasági szervezetektől, célszerű lenne növelni az állami intézmények döntéshozatali hatékonyságát, a törvényhozás részbeni tehermentesítése, valamint szorosabb kapcsolat kialakítása szükséges a parlament és a közvélemény között, a képviselőket pedig több háttér-információval kellene ellátni.<sup>36</sup> Magyarországon a konzervatív politikai elit nemcsak érzekelte a fenti folyamatokat, hanem megpróbálta azokat saját szempontjaival kombinálva értelmezni. Bethlen Istvánnak is minden bizonnyal egy olyan parlament volt az ideálja, amely mentes mindenfajta radikálisabb, öncélú ellenzéki megnyilvánulástól, ahol a képviselők konstruktívan, mérsékelt kritikával és hangnemben bírálják a kormányzatot és álláspontjukat jelentős részben a szakszerűség szempontjai motiválják. Más megfogalmazásban ez egyfajta „munkaparlament” létrehozását jelentette.<sup>37</sup> Számos törekvése közül ebbe az irányba mutatott a törvényhozás társadalmi összetételének az elitcsoportok és az „intelligencia” irányába történő eltolása, a fegyelmi jog erősítése és kiterjedtebb alkalmazása, valamint a törvényjavaslatokról folyó vita átalakítására vonatkozó – lényegében sikertelen – terve. Ugyanebbe a folyamatba illeszkedve a kormányzat azokat a politikusokat, illetve pártokat, melyek korábban kemény és radikális ellenzéki politizálásukról váltak ismertté, igyekezett kiszorítani a törvényhozásból. Természetesen a nagyvárosokban, ahol titkos voksolás folyt pártlistákra, erre kevés lehetőség nyílt, a többi körzetben azonban – elsősorban az 1926. végi választásokon – sorra buktak el a szociáldemokrata és legitimista politikusok.<sup>38</sup> Azokkal pedig, akik készek voltak visszafogni vagy éppen feladni ellenzékiességüket, jó együttműködést tudott kialakítani, a múltbéli konfliktusok ellenére. A legismertebb példa Gömbös Gyuláé, de ide sorolható Apponyi Albert<sup>39</sup> vagy Szilágyi Lajos esete is. Utóbbi pálfordulása egyébként azért is feltűnő volt, mert mielőtt kiegészített volna a miniszterelnökkel, a két nemzetgyűlésben éveken keresztül igen vehemens Bethlen-ellenes politikát folytatott.

<sup>33</sup> Többek között kevesebb főhöz kötötték a bizottságok összehívásának lehetőségét, az egy napra vonatkozó üléssidő hosszabbítást 12 órában maximalizálták és a név szerinti szavazásoknál is némi enyhítést történt. Egyes pontokon az eltérésnek nem volt érdemi jelentősége. A tanácskozásképeség előírt létszáma szinte mindegy volt, ha nem tartották be. Ha pedig egy képviselő személyes kérdésben, korábbi szavai helyreigazítása kapcsán, vagy a házszabályokhoz kért szót, a jelen levők többsége helyett az elnök döntött. Utóbbinak politikai szempontból nem volt különösebb tétje, viszont technikailag egyszerűbb eljárás jelentett.

<sup>34</sup> Itt nem a különféle büntetések anyagi szankcióira kell gondolni, mert ilyen az 1913-as szabályozásban is létezett, csak más számítási módot alkalmaztak. Inkább a fegyelmezésnek a nem nyilvános bizottságokra, a zárt ülésekre, valamint a közbeszólókra vonatkozó része tekinthető újdonságnak.

<sup>35</sup> Körösi-Tóth-Török: *A magyar politikai rendszer*. I. m. 350.

<sup>36</sup> *Válságban van-e a magyar parlamentarizmus?* Budapest, 1930.

<sup>37</sup> A modern parlament két ideáltípusára nézve: Körösi-Tóth-Török: *A magyar politikai rendszer*. I. m. 469–470.

<sup>38</sup> Kende János: Egy túlnyert választás. In *Parlamenti képviselőválasztások 1920–1998*. Szerk.: Földes György – Hubai László. Budapest, 1999, Napvilág, 124–125.

<sup>39</sup> A képviselőház az elnök javaslatára 25 000 pengőt szavazott meg az emlékirat kiadásának a finanszírozására, neki magának pedig életfogytiglan a miniszterelnöki nyugdíjnak megfelelő összeget. Apponyi viszont két hónappal később, az új országgyűlés megnyitásakor – szakítva addigi álláspontjával – elfogadta a képviselőház korelnöki tisztét. KN 1927–1931. XXXVII. k. 18. KN 1931–1935. I. k. 1.



Fábián Béla képviselő elviteti a Belügyminisztériumból a Demokrata Párt részére kiadott ajánlási íveket, 1931

Az elképzelés azonban nem nyugodott reális alapokon. Egy munkaparlament létrehozása és fenntartása ugyanis nemcsak a szervezeti formán – megfelelő házszabályokon és azok ügyes alkalmazásán – múlik, hanem politikai körülményeken is. Többek között csak akkor működik, ha a parlamenti pártok mindegyike legitimnek fogadja el a fennálló kormányzati rendszert, illetve nincsenek közöttük mély, áthidalhatatlan elvi ellentétek. Az alapkonszenzus hiányát egyébként a választójogról vallott nézetek, illetve azok különbözősége látványosan megmutatta. A felszínen – pontosabban a képviselőház ülésein – a pártok közötti küzdelmek az 1920-as évek utolsó harmadában nem voltak túlzottan élesek és viharosak, ami azonban a harmincas évek elejére – egy meg-

változott társadalmi környezetben – ismét fellángolt, miközben az 1928. évi házszabály-módosítás éppen ellenkező célokat szolgált volna. A váltógazdaság hiánya így egyértelműen hozzájárult ahhoz, hogy a parlament szerepéről vallott nézetek közötti távolságok megmaradjanak, sőt megmerevedjenek. Az ellenzéki vagy kormányzati oldal választások útján nem cserélődhetett fel, így egyik oldalnak sem kellett szembe-sülnie azzal, hogy tekintettel legyen a másik fél szempontjaira.

1922–1928 között éppen elég idő volt ahhoz, hogy Bethlen és támogatói pontosan felmérjék, mely területeken és milyen formában van szükség változtatásokra, s az alapcélokat valóban sikerült elérni: a kormány helyzete megszilárdult és a törvényhozás tevékenysége minden területen az irányítása alá kerül, a parlament munkája tagadhatatlanul gyorsabbá és hatékonyabbá vált. Sőt, az 1928. évi házszabályreform több eleme – beszéddidő-korlátozások ismételt szigorítása, valamint azoknak a bizottságokra történő kiterjesztése – inkább eltúlzott intézkedésnek tűnik, hiszen a működésképtelenség veszélyét már a négy évvel korábbi reform révén sikerült elhárítani. Egyes kérdésekhez való viszonyulás így nem annyira a fenti célok elérését, mint inkább csak egyfajta kormányzati/kormánypárti kényelmet szolgált. Ide sorolható mindenekelőtt a hosszú nyári szünetek bevezetése, a tömeges hiányzások, valamint az interpellációkra adott válaszok késedelmességének vagy végleges elmaradásának elnéző kezelése.

Az eredmények mellett azonban más vonatkozásban – különösen az első nemzetgyűléssel összevetve – egyértelmű funkciócsökkenésről lehet beszélni. Ezek egy része persze önmagában véve egyfajta modernizációs folyamat részének is tekinthető. A törvényalkotói tevékenység korlátozódása 1924–26 között általánosabb értelemben együtt járt a politikai viszonyok konszolidációjával, amely felerősítette a kormány és az állami bürokrácia szerepét. A házszabályreformok antiliberális mivoltuk ellenére csökkentették ugyan a képviselők mozgásterét és a parlamenti vita lehetőségeit – néhány vonatkozásban kifejezetten túlzottnak bizonyultak –, de nem szüntették meg. Egységes párti oldalról nem alaptalanul hivatkoztak arra, hogy az 1920-as években az európai parlamentek a szólásszabadság mellett – előbbi korlátozásával – a munkaképesség biztosítására is súlyt helyeztek. Más tényezők azonban egyértelműen antidemokratikus irányba mutattak és eltávolodást jelentettek az 1920–22 közötti időszaktól. Ide sorolható a felsőház felállítása, Horthy politikai szerepének a kibővülése és különösen a választási rendszer átalakítása. Utóbbi következtében súlyosan sérült a többségi elv, amely két másik vonatkozásban is negatívan hatott: konkrétan a parlament felelősségre vonó és ellenőrző, valamint legitimációs funkciójának az érvényesülésére. Így azután a fennálló társadalmi és politikai rend biztosításának a követelményéből, valamint egyszerű hatalombiztosításból kiindulva az intézményrendszeren belül egyoldalú súlyponteltolódás jött létre a mindenkori kormányzat javára, melynek részeként a parlamenti váltógazdaság a klasszikus módon nem érvényesülhetett. A fontosabb döntéseket előkészítő folyamatokat – legyen szó kormányfőváltásról, külpolitikai kapcsolatépítésről vagy éppen társadalmi kihatásában is jelentős törvénytervezet kidolgozásáról – nem kísérték nyilvános, politikai vagy akár parlamentáris keretekben zajló nyilvános diskurzusok. A szükséges tárgyalások és egyeztetések a különböző elitcsoportok között, informális módon zajlottak, melyek a közvélemény, de gyakran az egyszerű kormánypárti politikusok számára is nehezen követhetőek vagy éppen átláthatatlanok voltak.

A korszak számos neves publicistája – Makkai János, Weis István és mások – valamiféle parlamentáris mázzal burkolt egypártrendszernek tekintette a Bethlen alatt kialakult politikai berendezkedést,<sup>40</sup> holott az intézményrendszeren belül elsődlegesen éppen a nemzetgyűlés, majd képviselőház volt az a részterület, amely a parlamentarizmus bizonyos elemeit megőrizte. A nemzetgyűlés, majd országgyűlés továbbra is az egyetlen törvényalkotó intézmény maradt, a végrehajtó hatalom pedig kizárólag parlamenti támogatással működhetett.<sup>41</sup> A közjogi előírások mellett azonban, melyek többet jelentettek pusztán formalizmusnál, más tényezőket sem le-

<sup>40</sup> *Parlament, pártok*, 2002. 296. és 396–398. 99–100. Makkai: *A háború utáni...* I. m. 155.

<sup>41</sup> Hubai László megfogalmazásában: „A korrektívumok segítségével összeállított törvényhozás azonban már valódi parlamentként működött”. Hubai László: *Parlamenti választások és politikai rendszer a Horthy-korszakban*. In *Mérlegen a XX. századi magyar történelem – értelmezések és értékelések*. Debrecen, 2002, 1956–os Intézet – Debreceni Egyetem Történelmi Intézet, 93.



Választási plakátok az utcán. 1920-as, 1930-as évek

het figyelmen kívül hagyni. A parlament működése strukturális értelemben az ellenzék-kormánypárt tagolódásra épült. Igaz, utóbbi minden választást megnyert, jelentős részben antidemokratikus eszközökkel, de a győzelem még így sem volt automatikusan adott, azért minden esetben meg kellett küzdeni. A kormányzattal szemben álló pártok működési keretei ugyan behatároltak voltak, de nem tekinthetők egyszerűen „kinevezett” ellenzéknek, s a pártrendszer mindkét oldalán időről időre számottevő belső átalakulás, átrendeződés ment végbe. Az ellenzéki pártok számára – tartozzanak azok bármely irányzathoz – a parlament fontos, sőt pótolhatatlan fórumot és szereplési lehetőséget jelentett. Ehhez kapcsolódva pedig figyelembe kell venni, hogy létezett bizonyos fokú nyilvánosság, melynek részeként a törvényhozás lehetőséget biztosított a politikai nézetek kifejtésére és ütköztetésére, s erről a szélesebb közvélemény is tájékoztatást kapott.

A mondottak alapján a bethleni államberendezkedés nem tekinthető parlamentáris demokráciának, vagy diktatúrának, hanem valahol a kettő között helyezhető el. A témával foglalkozó szakemberek ezzel a megközelítéssel lényegében egyet is értenek, a különbségek inkább abban jelentkeznek, hogy a rendszert milyen fogalmi keretben lehet értelmezni és így hova kerül a súlypont. Azt, hogy a feladat közel sem olyan egyszerű, mint amilyennek első pillantásra tűnik, jól mutatja a fogalomhaszná-

lat sokszínűsége. Számos szerző egyfajta korlátozott parlamentarizmusnak tekinti,<sup>42</sup> mások – Sartori olasz politológus megközelítése alapján<sup>43</sup> – hegemonisztikus, illetve predomináns pártrendszerrel beszélnek.<sup>44</sup> A probléma megoldására első pillantásra kézenfekvő megoldásnak látszik az autoriter rezsim kifejezés, és többen használják is.<sup>45</sup> Amennyiben az autoriter rezsinek valahol a demokratikus és a totalitárius rendszerek között helyezkednek el,<sup>46</sup> a meghatározás helytálló lehet, ám ennek a megközelítésnek vannak gyenge pontjai. Mindenekelőtt nyitva hagyja azt a kérdést, hogy általában véve a diktatúrák külön kategóriát jelentenek-e, továbbá kevés lehetőséget nyújt a rendszeren belüli változtatások érzékeltetésére. A szakemberek egy része ráadásul az autoriter és a parlamentáris kifejezéseket egyszerre használja,<sup>47</sup> vagy a fenti meghatározások egyesítésére törekszik.<sup>48</sup> Sartori tipizálása önmagában aligha vitatható, az már inkább, hogy kizárólag a pártviszonyokra fókuszálva leírható-e egy államberendezkedés a maga teljességében. A meghatározást pontosítandó egyes szerzők olyan autoriter rendszerről beszélnek, amelyben a kormányzat hatalmát elsősorban társadalmi erőcsoportok korlátozták, ami a politikai intézményrendszernek egyfajta neokorporativista arculatot adott.<sup>49</sup> Ami magát a kifejezést illeti, ha Linz spanyol politológus eredeti értelmezéséből indulunk ki<sup>50</sup> – a fogalmat eredetileg a francióista Spanyolországra használta, ahol viszont a parlament valóban csak látszatfunkciókkal bírt –, akkor a fogalom alapvetően diktatórikus – de nem totalitárius – vagy ahhoz

<sup>42</sup> Gergely Jenő – Pritz Pál: *A trianoni Magyarország, 1918–1945*. Budapest, 1998, Vince, 93. Boros Zsuzsanna: *Parlamenti viták a Horthy-korban*. Budapest, 2006, Rejtjel, I. k. 118–119. Lényegében hasonló álláspontot foglal el Hubai László: *Parlamenti választások...* I. m. 104. Ennek egy differenciáltabb megközelítését alkalmazza Ilonszki Gabriella, amikor csak a dualista államberendezkedést tekinti korlátozott parlamentarizmusnak, míg a két világháború közötti „homlokzatdemokrácia”-ként határozza meg. Ilonszki: *Képviselők...* I. m. 50.

<sup>43</sup> Giovanni Sartori: *The Typology of Party Systems*. – Proposal for Improvement. In *Mass Politics. Studies in political sociology*. Erik Allard – Stein Rokkan eds. New York, 1979, Free Press, 321–352.

<sup>44</sup> Bihari Mihály – Pokol Béla: *Politológia*. Budapest, 1992, Nemzeti Tankönyvkiadó, 328.

<sup>45</sup> Hajdu Tibor: *Mozgástér és kényszerpálya: A Horthy-korszak*. *Rubicon*, 1998/4–5. sz. 42–43. Sipos Balázs: *A Horthy-korszak politikai rendszere (1919–1944)*. In *Magyarországi pártok politikai lexikona (1846–2010)*. I. k. Főszerk.: Vida István. Budapest, 2011, Gondolat–MTA–ELTE, 140.

<sup>46</sup> Valószínűsíthetően így értelmezte a korszakot Borbándi Gyula. Borbándi Gyula: *A magyar népi mozgalom*. New York, 1983, Püski, 35–36.

<sup>47</sup> Erényi Tibor: *Többpárti választások és parlamentarizmus Magyarországon, 1920–1947*. In *Parlamenti választások Magyarországon 1920–1998*. Szerk.: Földes György – Hubai László. Budapest, 1999, Napvilág, 265.

<sup>48</sup> Turbucz Dávid az 1920-as évek politikai rendszerét „parlamentáris intézményrendszeren alapuló (parlamentáris elemeket felmutató, korlátozottan versengő (pragmatikus) hegemonisztikus pártrendszerű autoriter rendszernek (a dahli koncepció alapján zárt hegemoniának)” tartotta. Turbucz Dávid: *A politikai rendszer jellege a Horthy-korszak első tíz évében*. *Múltunk*, 2007/4. 249.

<sup>49</sup> Gyáni Gábor: *Demokrácia-hatalom*. *Korunk*, 2009/3. 7.

<sup>50</sup> Juan J. Linz: *An authoritarian regime: Spain*. In *Mass Politics. Studies in political sociology*. Erik Allard – Stein Rokkan eds. New York, 1979, Free Press, 251–275.



„Pillanatfelvételek az Egységspárt kormánycsere előértekezletéről és vacsorájáról” (Pesti Napló, 1931)

közeli hatalmi struktúráknál alkalmazható.<sup>51</sup> Ennek figyelembevételével persze egy autoriter rezsim is tartalmazhat parlamentáris elemeket és fordítva, s az, hogy hova helyeződik a súlypont, már részben megközelítés kérdése. Jómagam a bethleni időszakot egy autoriter elemeket tartalmazó parlamentáris rendszerként értelmezem,<sup>52</sup> egyúttal jelezve, hogy ugyan nem egyszerű „diktatúraközeliség”-ről, van szó, de egy ilyen irányú változás lehetősége benne rejtett a rendszerben, ami azután később, a korszak második felében meg is valósult.

Az ellenforradalmi erők hatalomra kerülése 1919-20 folyamán azt jelezte, hogy az új politikai berendezkedés kialakításában a jobboldali pártok és irányzatok jutnak meghatározó szerephez. Ehhez képest a későbbiekben – a jobboldalon belüli politikai átrendeződés eredményeképp – annyi változás történt, hogy a bethleni konszolidáció során kialakuló állam- és kormányzati rendszer lényegében véve a konzervatív csoportok nézeteit tükrözte.

A dualista államberendezkedés megmerevedésében, valamint abban, hogy a többségi elv csak erősen behatárolt módon, illetve alig érvényesülhetett, a társadalom nemzetiösszetétele, valamint a Magyarországnak a Habsburg Birodalomba való betagozódása, illetve a birodalmi egységet képviselő bécsi udvar játszott meghatározó szerepet. Az első világháború után ezek a korlátozó erők megszűntek, a konzervatívok győzelme mégis egyfajta visszakanyarodást jelentett a századelő politikai berendezkedéséhez. Ez a folytonosság az intézményrendszer és a jogrend területén egyértelműen érvényesült, mint ahogyan visszaállt a hatalomgyakorlásnak az a módszere is, amely a parlamenti váltógazdaság megszüntetésére törekedett. Természetesen – számos kortársi vélekedéssel ellentétben – egyszerű restaurációról nem lehetett szó. Bizony változásoknak közjogi oldalról igen, de hatalmpolitikai szempontból nézve korlátozott jelentőségük volt. A királyt helyettesítő kormányzó vagy a felsőház – utóbbi részleges modernizálása ellenére – alapvetően rendszererősítő szerepet tölthettek be. A választójog korlátozott mértékű kiszélesítését a kormányzat egy átgondolt, az 1918 előttinél jóval bonyolultabb választási rendszerrel, valamint a szabadságjogok bizonyos területeken – sajtó, egyesületi és gyülekezési jog stb. – érvényesített korlátozásával próbálta ellensúlyozni. Ugyanebbe a folyamatba illeszkedett bele a társadalmi-érdekképviseleti szervezeteknek a politikai döntéshozatalokba való fokozottabb bevonása, valamint a kormány és pártja közötti kapcsolat szorosabbra fonása. A nemzetgyűlés, majd képviselőház működési kereteinek antiliberalis jellegű átforgalmazása pedig egyszerre szolgált modernizációs (a törvényalkotói munka racionalizálása) és hatalmpolitikai (szorosabb kormányzati irányítás érvényesítése) célokat.

<sup>51</sup> Bár a kifejezést nem használja, de Ormos Mária ilyennek tekinti a Horthy-korszak kormányzati rendszerét. Ormos Mária: *Múlt a jelenben*. Budapest, 2013, Kossuth, 84.

<sup>52</sup> Romsics: *Múltól...* I. m. 228. Uő: Bethlen István életpályája. In *Gróf Bethlen István és kora*. Budapest, 2014, Osiris, 13.

A konzervatívokkal szemben tulajdonképpen csak egyetlen világosan behatárolható, számottevő társadalmi háttérrel bíró és nemzetközi szinten is posszibilis alternatíva fogalmazódott meg, a baloldal városi erőié. A szociáldemokrata párt, valamint a különféle liberális-demokrata szerveződések nyíltan és egyértelműen a demokrácia platformjáról helyezkedtek szembe a kormánypolitikával. Nyilatkozataikban éppúgy, mint a gyakorlati politikai cselekvés szintjén a szabadságjogok kiszélesítését, parlamenti vonatkozásban a népképviselési elv maradéktalan érvényesítését, a parlamenti tanácskozás minél szabadabb érvényesülését követelték. Bár mellettük számos irányzat létezett és kapott helyet a törvényhozásban – keresztényszocialisták, agráriusok, szélsőjobbboldaliak, legitimisták –, politikájuk messze nem mutatott az előbbihez hasonló következetességet: nem rendelkeztek egyértelmű és konzekvensen képviselt elképzelésekkel a parlamentnek a politikai berendezkedés egészében elfoglalt helyét, szerepét illetően, s rendszerint ingadoztak a kormánytámogatás és ellenzékiesség pozíciója között.<sup>53</sup> A bethleni politika egyfelől részben eredményesen törekedett arra, hogy a baloldali pártok demokratizáló törekvéseit a forradalommal, a társadalmi rend felbomlásának a veszélyével, az állami intézmények működőképességének a megszűnésével azonosítsa. Másfelől sikerrel tudta kihasználni a többi csoportosulás megosztottságát, bizonytalanságát, a baloldali erőkkel szembeni félelmeit. Mindez Bethlen István miniszterelnökségének második felére sajátos helyzetet eredményezett: miközben a bethleni konszolidáció széles, de csak kevésbé stabil társadalmi bázissal rendelkezett, addig a politikai intézményrendszer, s különösen a parlamenten belüli erőviszonyok terén megingathatatlanak tűnt.

<sup>53</sup> A prominens szélsőjobbboldali politikusoknak a parlamenttel kapcsolatos nézeteire, azoknak a bethleni reformokkal szembeni részleges kifejtettségére nézve: Gyurgyák János: *Magyar fajvédők*. Budapest, 2012, Osiris, 125. 140. és 165. A legitimista irányzat közeledésére a Bethlen-kormány felé: Békés Márton: A legitimisták és legitimizmus. In *A magyar jobbboldali hagyomány 1900–1948*. Szerk.: Romsics Ignác. Budapest, 2009, Osiris, 216–217. Kardos: *Legitimisták*. I. m. 136–146.



Két frontharcos század indul a Felvidékre a régi ezredzászlókkal. 1938. november

### V. 3.

## [464] \* AZ ÁTALAKULÁS IDŐSZAKA 1937–1942

A gazdasági világválság, jelentős politikai-társadalmi változásokat indított, illetve erősített fel Magyarországon, melyek nagyságát azonban csak utólag lehetett felmérni.

A folyamat egyik, a közvélemény számára legjobban megragadható elemét a hazai pártstruktúrában bekövetkező átrendeződés jelentette, melynek részeként az évtized második felére a szélsőjobboldal időnként kifejezetten látványos megerősödése következett be, ellenzéki és kormánypárti oldalon egyaránt. Ezek az irányzatok az államberendezkedés gyökeres átformálására törekedtek, amely magában foglalta többek között a baloldali pártok felszámolását, a parlament átformálását és működésének formalizálását, a szabadságjogok szűkítését és a vezérelv meghonosítását. A szélsőséges mozgalmak ellen hozott rendőri intézkedések valamelyes óvatosságot diktáltak, ezért a különféle szélsőjobboldali szervezetek csak igen óvatosan mertek nyilatkozni rendszer-átalakító, radikális terveikről, de a felsőház megszüntetésének, és a képviselőház korporatív jellegű átszervezésének a gondolata így is elő-előbukkant programjaikban. A helyzetet bonyolította, hogy miközben a nyilas ellenzéki pártok erős államot, a társadalom militáns megszervezését követelték, taktikai okokból – valamint saját mozgásterüket bővítendő – rövid távon nem zárkóztak el bizonyos demokratikus reformok támogatásától sem, beleértve a választójog titkosságát, vagy a házszabályok liberálisabb alkalmazását.

A jelenség azonban még nem járt automatikusan együtt a radikális reformelképzelések megvalósulásával. Mindenekelőtt ellenzéki pozícióból nem lehetett keresztülvenni semmilyen rendszer-átalakító tervet, azok pedig, melyek beépültek a kormányzati politikába, nem annyira a parlamenti tevékenység átalakítására vonatkoztak, inkább az antiszemita törvényekben öltöttek testet. Gömbös – némi bizonytalan próbálkozás után – a törvényhozás szerkezeti átformálása helyett erőfeszítéseit más területekre koncentrált. Imrédy Béla 1938 novemberében átmenetileg túlélte ugyan a megbuktatására irányuló akciót, de le kellett tennie azon kísérletéről, hogy általános felhatalmazást nyerjen a rendeleti kormányzás bevezetésére, s így a parlamentet kikapcsolva vigye keresztül társadalomátalakító terveit. Ugyancsak bukásra ítéltetett



Graf Teleki Pál kormányának bemutatkozása a felsőházban

Megkezdte a Ház az új zsidó-javaslat tárgyalását



Farmádi Nagy András igazságügyminiszter dr. Antal István államtitkárral



Folyamát kép: Maklár János a képviselői társaságban. Martonkényi Imre, vités Tóth András, gróf Takács-Tótvay József



Maklár István előadó ismertetői a törvényjavaslatot az elnöki székben Szinyei-Merse Jenő alelnök



Gróf Teleki Pál miniszterelnök beszélt. Balról Bárczay Ferenc, jobbról vités Imrédy Béla, Hóman Bálint, vités Keresztész-Fischer Ferenc, gróf Csáky István, vités Rátz Jenő



Rajnos Ferenc, Ullai Ferenc és Molnár István

Politikai vacsora a Magyar Élet Pártjában

Vitész Imrédy Béla beszélt. Balról gróf Teleki Pál, Bárczay Ferenc és Darányi Kálmán, mögöttük vitész dr. Kolosváry-Borcsa Mihály

„Megkezdte a Ház az új zsidójavaslat tárgyalását” (Függetlenség, 1939)

Teleki Pál 1940. évi – mellesleg eléggé átgondolatlan – alkotmányreform-tervezete is. A konzervatív politikai erők ugyan fokozatosan háttérbe szorultak a képviselőházban, de más területeken – kormányzó, felsőház, egyes társadalmi érdek-képviselői szervezetek – megőrizték befolyásukat, amit többek között a fennálló államberendezkedés védelmére fordítottak. Az alkotmányvédelem jelszavát előtérbe helyezve és időnként a baloldali pártok támogatását élvezve, többnyire sikerrel fékeztek a szélsőjobb rendszer-átalakító törekvéseinek a megvalósulását. Ez azonban távolról sem jelentett változatlanságot. Azon kihívásokra történő reakcióként, melyek a bethleni államberendezkedést az 1930-as években politikai és társadalmi oldalról érték, a konzervatív csoportok készek voltak felkarolni olyan reformokat is, melyek kihatottak a parlament működésére.

A folyamat kezdő elemeiként került sor 1937/38 folyamán a konzervatív politika támaszainak tartott államfői hatalom és a felsőház megerősítésére, valamint a választási rendszer részleges átalakítására. A rendszererősítő célok azonban csak részben váltak valóra. Tagadhatatlan, hogy a második kamara soha nem volt pusztán szavazógép és rendszeresen kisebb módosításokat eszközölt az eléje kerülő törvényjavaslatokon. Emellett a harmincas évek végétől erősödő ellentét alakult ki a többségében változatlanul konzervatív politikusokból álló testület és az egyre inkább szélsőjobb felé tolódó képviselőházi többség között. Az 1937-ben keresztülvitt jogkörbővítés azonban érdemben nem növelte a felsőház hatalmi súlyát és politikai aktivitását. Jellemző módon a két Ház közötti legélesebb politikai konfliktusra 1939 tavaszán, a második zsidótörvény-javaslat kapcsán került sor, de még a jogkörbővítés életbelépése előtt. A kormányzó esetében leginkább a törvényjavaslatokra vonatkozó vétőjog ugyancsak 1937-ben megvalósított kiterjesztése bírt jelentőséggel, de Horthy továbbra csak formális ügyekben élt vétőjogával, bár szerepe így is felértékelődött. A korszak második felének miniszterelnökei Gömbös halála után távolról sem tudták hosszabb távon stabilan kezükben tartani a kormánypárt irányítását, amit azonban az államfő támogatása ellensúlyozott, sőt 1938 novemberétől egyre inkább a legfontosabb tényezővé vált. A későbbiekben egy kormányfő már csak akkor számított bukott politikusnak, ha Horthy megvonta tőle a támogatását, ellenben ha valaki bírta a bizalmát – Teleki Pál, Kállay Miklós –, ahhoz a végsőkéig ragaszkodott, függetlenül attól, hogy a kormánypárti képviselőcsoport milyen mértékben sorakozott fel mögéje.<sup>54</sup>

A parlament törvényalkotási joga gazdasági-pénzügyi téren már az 1930-as évek elejétől számottevő mértékben korlátozódott. Akkor ennek a gazdasági válság jelentette a fő indokát, de a metódus a korszak második felében végig fennmaradt, sőt idővel kibővült. A honvédelmi törvényre alapozva 1939-től már minden, a honvédelemmel összefüggő kérdés szabályozásánál is megkerülhetővé vált a parlament. A kormány diszkrecionális hatalmának kiszélesedése nem pusztán elvi lehetőséget, hanem – ugyan időszakonként változó mértékben – élő gyakorlatot jelentett, és eb-

<sup>54</sup> Horthy és miniszterelnökei viszonyához: Turbucz: *Horthy*. I. m. 142–198.



A Kállay-kormány 1943-ban

ben a tekintetben nem annyira a miniszterelnök személyének, mint inkább a politikai körülményeknek volt meghatározó szerepe.

1938 őszén az első revíziós siker némiképp váratlanul érte a magyar kormányt, amely részben az időkényszer, részben saját parlamenti támogatottságának erősítése végett behívások útján rendezte a felvidéki területek képviselőházi jelenlétét, s hasonló módszert követett minden egyes későbbi revíziós siker után. Bár a választások megtartásának terve egy ideig napirenden volt, különböző okok miatt ténylegesen soha nem realizálódott, így 1942-re a képviselőház tagjainak számottevő része – 29,34%-a – a szó eredeti értelmében semmiképp nem tekinthető parlamenti képviselőnek.

A folyamat talán legösszetettebb elemét a – sorrendben harmadik – házszabályreform jelentette. Miniszterelnökként először Darányi Kálmán hozta szóba a nyilvánosság előtt egy újabb szabályozás szükségességét, 1938. március 5-i, nevezetes győri beszédében.<sup>55</sup> A felvetést utóda, Imrédy Béla is felkarolta, amely végül bonyolult politikai küzdelmek részévé vált. Darányi még csak abból indult ki, hogy meg kellene gyorsítani a parlamenti tárgyalás ütemét, míg Imrédy már szélesebb keretekben gondolkodott. Véleménye szerint, melyet a nyilvánosság előtt először szeptember 4-i kaposvári beszédében fejtett ki, a fennálló politikai-társadalmi viszonyok gyökeres átalakítására van szükség, ám ezt csak úgy lehet elérni, ha a kormány nagyobb mozgásteret kap

<sup>55</sup> MTI könyvomas, napi tudósítások, 1938. márc. 5. 41.



Darányi Kálmán miniszterelnök beszédet tart az országgyűlésben. 1936-38 körül

reformelképzelései megvalósítására.<sup>56</sup> Miután ősz folyamán a rendeleti kormányzás bevezetésére vonatkozó kísérlete kudarcot vallott, más módszerrel, a házszabályok átalakításával próbálkozott. Tasnádi Nagy András igazságügyi miniszter vezetése mellett el is készült egy tervezet, amely, bár számos területen kívánt bizonyos változásokat bevezetni, alapvetően két fő elemre épült.<sup>57</sup> Általában véve a törvényjavaslatok tárgyalását néhány módosítással szerették volna felgyorsítani,<sup>58</sup> ennél sokkal fontosabban volt azonban, hogy a kormány bármely javaslat esetén sürgősségi tárgyalást kérhetett. Ha pedig azt a Ház megszavazza, akkor előbb a bizottsági, majd a plenáris tárgyalás két-két napot vett volna igénybe, így teljesen

lerövidítette és formalizálta volna a vitát. A tervezett reform nemcsak annak tényleges tartalma miatt volt veszélyes, hanem azért is, mivel Imrédy egyértelműsítette, hogy változatlanul egyoldalú hatalomkoncentrációban gondolkodik. November 13-i memorandumában, majd két nappal később a kormánypárt nagygyűlésén a parlamenti tárgyalási rend felgyorsításának szükségességét taglalta, majd – a félreértések elkerülése végett – hozzátette, az országgyűlésnek elegendő csupán kerettörvényeket meghoznia, melyeket majd a kormány tölt meg konkrét tartalommal.<sup>59</sup>

Miután a házszabályreform – a nyilasokat kivéve – széles körű ellenzéki tiltakozást váltott ki és várható volt, hogy a kormánypárti politikusok egy része sem támogatja, újabb taktikai fordulatra került sor. Imrédy átmenetileg letett a házszabály-reví-

zió gyors megvalósításáról<sup>60</sup> és parlamenti bázisának megerősítése végett a felvidéki képviselők behívását szorgalmazta. Ezzel sem lehetett azonban a helyzet eszkalálódását megakadályozni, amely – amint korábban szó volt róla – a miniszterelnök november 23-i, képviselőházi leszavazásában öltött testet. A házszabályok ügye majd csak 1939 februárjáról került ismét előtérbe, s az új kormányfő, Teleki Pál programjának szerves részét képezte, nem véletlenül. Itt nemcsak arról volt szó, hogy Teleki részben az elődjével való együttműködésre építette a politikáját, a reform gyors megvalósítását ugyanis további tényezők is sürgették. Egyrészt mindinkább számítani lehetett egy újabb háború kirobbanására Európában, másrészt a miniszterelnök idő előtti választások megtartására készült, melynek következtében egy erős és agilis nemzetiszocialista parlamenti ellenzék megjelenésével számolt.<sup>61</sup> Ilyen körülmények között nem meglepő, hogy a kormányfő viszonylag hamar – bő másfél hónappal a ciklus kezdetét követően, s a szokásos nyári szünettel sem törődve – és igen gyorsan lezavarta a reformot. A pártközi, előkészítő tanácskozás után az e célból létrehozott bizottság két nap alatt (augusztus 3–4.), a plénum pedig egyetlen ülésen (augusztus 11.) végzett vele.

A házszabály-módosítás a korábbi elképzelésekhez képest egyszerre jelentett kevesebbet és többet. A rendkívüli sürgősség esetén a tárgyalási folyamat még tovább gyorsult és most érte el az annak idején Imrédy által is kívánatosnak tartott kétnapos tanácskozási időt.<sup>62</sup> Ugyanakkor az eljárás alkalmazhatóságának feltételei egyértelműen szigorodtak,<sup>63</sup> ami társulva a személyes tényezővel – Teleki Pálról senki sem feltételezett diktatórikus törekvéseket – részben megmagyarázza, hogy a Teleki-féle javaslattal szemben miért nem alakult ki vehemens és széles körű ellenállás. A reform egyéb területeken azonban jóval átfogóbb volt és számos helyen tovább korlátozta a képviselők szereplési lehetőségeit, sőt strukturális átalakulásra is sor került. Utóbbit mindenekelőtt a vezérszónok intézményének bevezetése és a törvényjavaslatok tárgyalási rendjének átforgatása jelentette. Az 1939. évi házszabályreform a törvényjavaslatoknál megkísérelte a tízenegy évvel korábban bevezetni próbált metódust általános érvényűvé tenni, ráadásul a beszédidő és a nyilvánosság terén lényegesen erősebb korlátozásokkal. A változtatásoknak köszönhetően a parlamenti munka tagadhatatlanul gyorsabbá és hatékonyabbá vált, olyannyira, hogy nem is volt szükség a rendkívüli sürgősség igénybevételére. Az a hagyományos elv viszont, hogy a házszabályoknak egyszerre kell(ene) biztosítani a

<sup>56</sup> „Az én felfogásom az volt – jelentette ki utóbb –, hogy a kormány szerepére kell a fő súlyt helyezni, hogy az államélet berendezése felett megfelelő pouvoir-al rendelkezék, s ily módon helyes elgondolásait könnyebben valósíthassa meg”. Sipos: *Imrédy Béla és a Magyar Megújulás*. I. m. 63.

<sup>57</sup> A tervezet fontosabb részeit a korabeli napilapok ismertették, de maga Tasnádi is nyújtott róla tájékoztatást a Nemzeti Egység Pártja november 22-i gyűlésén. MTI könyvkiadás Magyar Országos Tudósító, 1938. nov. 22. 21–23.

<sup>58</sup> Bizonyos esetekben elmaradt volna a harmadszori olvasás, vitaberekesztést nyolcadik helyett már az ötödik napon lehetett volna kérni, végül további beszédidő-korlátozásokkal számoltak.

<sup>59</sup> Sipos: *Imrédy Béla és a Magyar Megújulás*. I. m. 67. MTI könyvkiadás, Magyar Országos Tudósító, 1938. nov. 15. 16–17.

<sup>60</sup> Tasnádi a NEP november 22-i értekezletén egyértelműen úgy fogalmazott a házszabály-revizóról, hogy „a miniszterelnök úr felfogása szerint ezt a kérdést nem kívánjuk egyelőre a Ház elé vinni”. MTI könyvkiadás Magyar Országos Tudósító, 1938. nov. 22. 23. Vö. Sipos: *Imrédy Béla és a Magyar Megújulás*. I. m. 70.

<sup>61</sup> Előzetesen azonban Teleki sem számított a szélsőjobboldali ellenzék olyan látványos előretörésére, mint ami végül bekövetkezett. *Roosevelt követte*. I. m. 231–232.

<sup>62</sup> A korábbi változat még hagyományos tárgyalási renddel számolt, melyben 48 óra jutott volna a bizottsági előkészítésre és ugyanennyi a plenáris ülésen folyó munkára.

<sup>63</sup> Csak a honvédelemmel összefüggő kérdéseknél lehet igénybe venni és életbe léptetéséhez a jelen lévő képviselők kétharmados támogatása szükséges.

Ház működőképességét és a szólás-szabadságot, már nem valósult meg, pontosabban a súlypont egysíkúan az előbbi tényezőre került. Még a reform bizottsági tárgyalásakor Esterházy Móric, keresztény párti politikus joggal mutatott rá számos gyenge pontra. Így például arra, hogy egy interpelláció mikor közérdekű, az részben szubjektív megítélés dolga, vagy mi történik akkor, ha egy javaslatot a plénum általánosságban letárgyal, majd a bizottság a módosítgáisaival teljesen átformálja azt.

A tárgyalási lépések arra az egyoldalú alapkoncepcióra épültek, miszerint az állami döntéshozatali rendben a kormányzat a hatékonyság legfőbb megtestesítője, a parlamenti munkában pedig a gyorsaság fontosabb az alaposságnál és átgondoltságnál. Ebből a szempontból a rendeletekkel történő kormányzás valóban gyors döntéshozatali eljárást jelentett, melynél a bürokrácia munkáját nem korlátozták a parlamentben helyet foglaló pártok különféle politikai szempontjai, ami azonban távolról sem jelentette azt, hogy a fenti érvelés általában véve helytálló lett volna. Amellett, hogy a törvényalkotás nem csupán technokrata tevékenység, a parlament – az 1920-as évek első felét kivéve – nem jelentett akadályt a kormányzati reformtörekvések számára, mint ahogyan az 1928-as és 1939-es házszabály-módosítások után sem ugrott meg látványosan a törvények száma. Más megfogalmazásban nem álltak tömegével a parlament előtt az elintézetlen törvényjavaslatok, a testület működését nem a lassúság és nehézkesség dominálta, s az ilyen irányú problémák túlnyomó részét már az 1924. évi házszabály-módosítás kezelni tudta. Bölöny József közjogász utóbb keményen bírálva a mind jobban kiszélesedő kormányzati befolyást, joggal mutatott rá, hogy miközben a légoltalmi törvényt 1939-ben nagy lendülettel keresztülhajszolták a parlamentben, annak végrehajtási utasítása több mint fél évvel később jelent csak meg.<sup>64</sup> A törvényjavaslatok parlamenti tárgyalása nem pusztán politikai töltetet takart, a vi-



Teleki Pál az 1930-ban kapott Corvin-lánccal

táknak mindig volt olyan része, amely a javaslatot szakszerűségi, illetve gyakorlati alkalmazhatósági szempontból vizsgálta meg, arról nem is beszélve, hogy a rendeletek ebből a szempontból egyáltalán nem álltak a törvények felett. Szilágyi Lajos az országos honvédelmi bizottság egyik 1943. szeptemberi ülésén joggal panaszkodott, hogy a testület – a rendeleti jogszabályalkotás hiányosságai miatt – negyedszer kénytelen foglalkozni egy önmagában felettébb egyszerűnek mondható üggyel.<sup>65</sup> Ami pedig a pártpolitikai tevékenység visszaszorítását illeti, azon túl, hogy ez szerves része a parlament tevékenységének, a második világháború alatti események ismételtén meg erősítették azt, amit már 1928-ban is valószínűsíteni lehetett: pusztán a házszabályok átalakításával nem lehet az intézmény tevékenységét látványosan szakszerűbbé tenni. Annak ellenére, hogy kizárólagossá lett a törvényjavaslatok úgynevezett különleges tárgyalási rendje, az üléseken 1939–41 között – döntően a nemzetiszocialista ellenzék agitálásának köszönhetően – ismét kiéleződtek a politikai küzdelmek a képviselők között. A szélsőjobboldali ellenzéki politikusok pedig úgy próbálták a szűkössé tett mozgásteret bővíteni, hogy eleinte radikális, sőt gyakran egyértelműen házszabály-sértő, provokatív magatartással próbálták felhívni magukra a figyelmet, ami persze sorozatos büntetések és szankciók meghozatalát eredményezte.

Háborús időszak általában nem alkalmas komolyabb strukturális reformok keresztülvitelére, a politikai szükségszerűség a status quo fenntartását diktálja, vagy átmenetileg olyan változások megvalósítását, melyek a parlamenti jogok csökkentése irányába mutatnak. Csakhogy a magyar parlamentet érintő, fentebb tárgyalt lépésekre már jóval azelőtt sor került, hogy az ország ténylegesen hadba lépett volna, tehát nem tekinthetők egyszerűen háborús szükségintézkedéseknek. A második világháború éve alatt lényegében annyi történt, hogy az évtized végén meghozott reformok hatásai kiteljesedtek, amint az a behívások szisztémájának fenntartásánál vagy a rendeleti kormányzásnál jól látható volt. Az okok máshol keresendők. Amíg az 1920-as években a törvényhozás működését illetően inkább az Európa-szerte terjedő parlamentáris demokráciák jelentettek egyfajta mércét, addig az 1930-as években – a nemzetközi és belső politikai erőviszonyok megváltozása következtében – már a diktatórikus tendenciák és a hozzá társított hatékonysági szempontok jelentették a legnagyobb kihívást. Erre azután olyan válaszok születtek, melyek próbálták elkerülni az államberendezkedés radikális átalakítását a német és olasz minta alapján, ami egy tekintetben valóban sikerült. A politikai élet változatlanul többpártrendszerre épült és egyetlen parlamenti párt betöltésére sem került sor, jóllehet ezt a szociáldemokraták esetében szélsőjobboldali politikusok rendre követelték.

Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy az 1930-as évek végén keresztülvitt változások, ha alapjaiban nem is formálták át, de számottevő mértékben módosították a bethleni konszolidáció során kialakult kormányzat rendszert, még hozzá egyértelműen antidemokratikus és antiparlamentáris irányba. A képviselőház

<sup>64</sup> Bölöny: *A magyar közjog időszerű kérdései*. I. m. 102. MNL–OL K 11.1. csomó, 1943. szeptember 28-i ülés jegyzőkönyve.

<sup>65</sup> Konkrétan a szarvasbögés alatti fakitermelés és fuvarozás szabályozásának a kérdésével.



*A képviselői ülésterem az 1940-es évek elején*

az államfőhöz, de különösen a kormányhoz viszonyítva teljesen alárendelt helyzetbe került, tevékenysége egyre inkább látszólagossá vált. Az persze tagadhatatlan, hogy az infrastrukturális háttér, az üzemszerű működéshez szükséges körülmények változatlanok maradtak, s a pénzügyi gazdálkodás ugyancsak a megszokott módon zajlott. A politikai funkciók azonban, melyek korábban is csak korlátozott módon érvényesülhettek, végképp formalizálódtak. Így a tárgyalt reformlépések együttesen, egymást erősítve diktatórikus irányba tolták el a politikai berendezkedést, ezért – véleményem szerint – a korszak következő, nagyjából 1939–1944 közötti szakaszára az autoriter meghatározás már korlátozás nélkül alkalmazható.

VI. PARLAMENTI SZÍNJÁTÉK, 1944-1945



*Budapesti látkép az Országház irányába, 1940-es évek*

[478] + A hitleri vezetés 1944 tavaszán látta elérkezettnek az időt, hogy Magyarország megszállásával kapcsolatos terveit realizálja. A megszálló erők céljai között nem szerepelt az addigi államberendezkedés felszámolása, illetve egy új intézményrendszer kialakítása. Ehelyett arra törekedtek, hogy a náciellenes politikusok letartóztatásával, az állami szervek élén végrehajtott magyaránú személycserékkel és különösen egy új – Berlin érdekeit feltétel nélkül kiszolgáló – kormány kinevezésével tartsák meg az országot a maguk oldalán.

A német haderő március 19-i bevonulását követően azonnal magyaránú letartóztatások kezdődtek el. Korabeli források szerint április elejéig közel 3500 közéleti személyt vettek őrizetbe a német rendőri szervek, s a számuk április végére 8250 főre emelkedett. A második világháború után kísérlet történt arra, hogy az elfogottakat és elhurcoltakat számba vegyék, s mintegy 13 000 személyről bizonyosodott be, hogy hosszabb-rövidebb ideig megjárta Gestapo börtöneit,<sup>1</sup> de valószínűsíthető, hogy a német fogságba kerültek ennél valamivel többen lehettek.

Az országgyűlés tagjait elvileg védte a mentelmi jog, a megszálló erőket azonban alkotmányjogi problémák nem aggasztották, és a képviselőket ugyanúgy kezelték, mint bármely más közéleti személyt. A fenyegetett helyzetbe került képviselők két lehetőség közül választhattak. Mint megváltoztathatatlan tudomásul véve, egyszerűen bevárták a végzetüket. Ilyenkor a Gestapo emberei otthon vagy a munkahelyen letartóztatták az illetőt, s az már személyi tényezőkön múlt, hogy a körülmények mennyire voltak brutálisak. A két szélső véglet egyébként Apponyi György és Bajcsy-Zsilinszky Endre jelentette. Előbbinél a kiküldött német szervek visszafogott és udvarias viselkedése következtében az egész procedura simán és gyorsan zajlott le, a másik esetben viszont Zsilinszky – egyedülként az érintettek közül – a nyílt küzdelmet választotta: rálőtt az elfogására kiküldött gestapósokra, sőt meg is sebesült a tűzharcban.<sup>2</sup> A másik lehetőséget az illegális jelentette és többen valóban a bujkálást választották. Ilyenkor azonban számolni kellett azzal, hogy a németek a hozzátartozókon fognak bosszút állni, mint ahogyan az néhány esetben ténylegesen megtörtént. Így került fogságba a kisgazdapárti politikus, Til-

dy Zoltán helyett a fia, a szociáldemokrata Kéthly Annánál pedig háztartási alkalmazottait vették őrizetbe.<sup>3</sup>

Három ellenzéki csoportosulás – Független Kisgazdapárt, Szociáldemokrata Párt és Polgári Szabadság Párt – vezetői egyértelműen a Gestapo célkeresztjébe kerültek. Esetükben a világháború alatti antifasiszta tevékenység jelentette a fő vádat, emellett utóbbira – súlyosbító szempont – egyértelműen zsidó szervezatként tekintettek. Ebből elvileg az következett volna, hogy mindegyikük ellen hasonló módon lépjenek fel, ami azonban csak a PSZP esetében érvényesült teljes következetességgel, s öt parlamenti képviselőjük közül egyedül Rupert tudta elkerülni a letartóztatást.<sup>4</sup> A szociáldemokraták 1944 elején szintén öt mandátummal rendelkeztek és a Gestapo

alapvetően hasonló sorsot szánt nekik. Mivel azonban a párt – szakszervezetein keresztül – jelentős befolyással bírt az ipari munkásságra, ezért engedélyezték a Szaktanács működését, abban a reményben, hogy így elejét vehetik az esetleges sztrájkoknak vagy egyéb megmozdulásoknak. A szakszervezeti mozgalom régi és prominens alakjának számító Kabók Lajos tehát a Szaktanács vezetőjeként legálisan tevékenykedhetett. Valamikor a nyár folyamán – valószínűleg előzetes egyezkedés eredményeképp – Malasits Géza is kiszabadult a német fogságból, Kéthly Anna pedig illegálisba vonult.<sup>5</sup> Így az a látszólag meglepő helyzet állt elő, hogy számos szociáldemokrata vezető került náci fogságba, de a parlamenti tagok közül tartósan csak Peyer Károly.



Nagy Ferenc kisgazda politikus 1944-ben

<sup>1</sup> Szita Szabolcs: *A Gestapo Magyarországon*. Budapest, 2002, Korona, 10.

<sup>2</sup> Filep Tamás Gusztáv: *Koszorú, hiányzó emléktáblákra*. I. Kommentár, 2011/2. 61. Vigh Károly: *Bajcsy-Zsilinszky Endre, 1886–1944*. Budapest, 1992, Szépirodalmi, 250–253.

<sup>3</sup> Szita: *A Gestapo*. I. m. 90.

<sup>4</sup> Apponyi György, Bródy Ernő, Gratz Gusztáv, Rassay Károly és Rupert Rezső tartozott ide.

<sup>5</sup> A legregényesebb történet Szeder Ferencsel esett meg, aki letartóztatása után – kalandos körülmények között – megszökött, azután a magyar rendőri szervek őrizetbe vették, de ő határozott fellépésével, valamint képviselői mentelmi jogára hivatkozva elérte szabadon bocsátását.

A 14 FKGP törvényhozó közül csupán négyen jutottak hasonló sorsra: Bajcsy-Zsilinszky Endre, Nagy Ferenc, Horváth Zoltán és Szentiványi Lajos. Közülük Nagy Ferenc először a menekülést választotta, de attól félve, hogy feleségét és gyermekeit hurcolják el, inkább feladta magát: előbb bejelentette Tasnádi Nagy András házelnöknek mentelmi joga megsértését, majd – április 17-én – jelentkezett a Gestapo pécsi kirendeltségénél. Néhány kisgazda politikus szintén bujkálni próbált, de a képviselőknek mintegy fele meg tudta őrizni cselekvési szabadságát és a mandátumát. Néhány esetben – Klein Antal, Váczy József – a megmenekülés azzal magyarázható, hogy már korábban, a nagy német sikerek idején eltávolodtak a pártvezetés által képviselt politikától –, másoknál pedig valószínűleg egyszerűen arról volt szó, hogy a Gestapo nem fordított rájuk különösebb figyelmet. Vásáry István Debrecen egykori vezetőjeként hosszú időn át a bethleni politika következetes támogatójának számított, 1942 februárjában pedig a háromhatalmi egyezmény ratifikációja ellen szavazott a parlamentben. Ehhez képest először őt is többször keresték a német rendőri erők, ami egy idő után abbamaradt és a volt polgármester békében, zaklatástól mentesen élhetett Debrecenben.<sup>6</sup>

Kormánytámogató oldalon hat képviselőről tudunk, akiket le kívántak tartóztatni. Bánffy Dénes az Erdélyi Magyar Párt, a többiek pedig a Magyar Élet Pártja tagjai voltak.<sup>7</sup> Közülük egyedül Kállay Miklós került el – átmenetileg – a fogságot, miután a török követségen kért és kapott menedékjogot. Mellettük egy kifejezetten szélsőjobboldali múlttal rendelkező törvényhozó is a letartóztatottak közé került.<sup>8</sup> A csekély szám nem meglepő, hiszen a kormánypárti frakcióban az 1939. évi választások után domináns helyzetbe kerültek a jobboldali radikalizmus különböző áramlatai és a náci vezetés csupán Kállayt és szűkebb környezetét, továbbá még néhány törvényhozót tartott számon náciellenesként. Utóbbiak között valószínűleg az a – saulusból palussá váló – Makkai János volt a legfeltűnőbb, aki a harmincas évek végén még szélsőjobboldali kapcsolatokkal rendelkezett, vezető szerepet vitt a második zsidótörvény-javaslat parlamenti tárgyalásában és elfogadásában, a háború alatt azonban elhatárolódott saját múltjától.<sup>9</sup>

Egészében véve 17 képviselőt fogtak el és további 7 személy próbálta elkerülni a letartóztatást. Ez azt jelenti, hogy a 367 fős képviselőháznak mintegy 6,5%-a került fenyegetett helyzetbe 1944 tavaszán, ami akkor sem nagy arány, ha figyelembe vesszük, hogy a feltárt esetek száma még bővíthet valamelyest. A jelenség hátterében azonban nemcsak a parlamenti erőviszonyok adottsága – az antifasiszta erők viszonylag csekély mérete – húzódott meg. A náci vezetés tisztában volt azzal, hogy

a törvényhozás mennyire súlytalan tényezővé vált, mint ahogyan azzal, is hogy a képviselőház tagjainak nagy részétől politikai értelemben nem kell tartaniuk. Ezért láthatóan arra törekedtek, hogy a kifejezetten náciellenesnek tartott képviselőket fogják el, részben általánosabb, megfélemlítő célzattal, részben azért, hogy elejét vegyék esetleges későbbi szervezkedésüknek. Ebbeli törekvésük ugyanakkor nem tekinthető teljesen konzekvensnek. Mint láttuk, nem történt kísérlet az összes kisgazda képviselő letartóztatására, de elmaradt a kormányzót körülvevő – gúnyosan csak „burgklikk”-nek nevezett – tanácsadók egy részének az őrizetbe vétele is. Így a képviselőházba annakidején keresztény párti oldalon bekerülő gróf Esterházy Móric nemcsak szabadlábban maradt, hanem tovább tevékenykedhetett: augusztusban például Liszabonban folytatott tárgyalásokat.

A retorziók elsősorban a három nyíltan náciellenes párt vezetőit érintették, a többiek egyelőre szabadon működhetek, bár a történetek őket sem hagyták érintetlenül. A Magyar Élet Pártja egyértelműen kifejezte készségét a megszállókkal való együttműködésre, melynek részeként április elején – Veessenmayer birodalmi megbízott szerint – tudomásul vették 13 képviselő kilépését.<sup>10</sup> A teljesség kedvéért hozzá kell tenni, hogy egyes szakemberek szerint ennél nagyobb mértékű tisztogatásra került sor, s a MÉP vezetése négy képviselőt kizárt a soraiból, 23-at pedig kilépésre, illetve mandátumáról való lemondásra szólított fel.<sup>11</sup> Csupán néhány kormánypárti törvényhozóról ismert – Hunyady Ferenc, Pálffy József –, hogy tiltakozása jelül utóbb valóban lemondott mandátumáról.<sup>12</sup>

A német megszállás után hatalomra került, illetve pozíciójukban megmaradt magyar állami vezetők semmit nem tettek az elhurcoltak kiszabadítása érdekében. Tasnádi Nagy András házelnök március 22-én bejelentette a plénum előtt a kormányváltást, majd elnapolta az ülést, miközben a letartóztatottak érdekében egyedül fellépni kívánó, keresztény párti Közi-Horváth Józsefnek nem adott szót.<sup>13</sup> A Tisztelet Ház későbbi ülésein pedig eufemisztikus módon kizárólag a politikai jelentőséggel nem bíró lemondásokat regisztrálták. A Sztójay Döme vezette kormány a megalakulását követően két gyors kormányrendelettel próbált Berlinnek megfelelni: így került sor – többek között – március 28-án az FKGP és az SZDP, április 15-én pedig a PSZP betiltására. (Mellesleg augusztus 23-án a kormányzat az összes párt működését felfüggesztette, az intézkedésnek azonban nem volt gyakorlati hatása.) Sztójayék a június 1-jei minisztertanácsi ülésen jutottak el oda, hogy egyáltalán tárgyalják a fogságban lévő képviselők helyzetét,

<sup>6</sup> Veress Géza: *Vásáry István politikai pályája*. Debrecen, 1999, Csokonai, 209.

<sup>7</sup> Kállay Miklós, Keresztes-Fischer Ferenc, Laky Dezső, Makkai János és Somogyvári Gyula alkotta ezt a csoportot.

<sup>8</sup> Rátz Kálmánról van szó, aki 1939-ben még a nyilasok támogatásával lett országgyűlési képviselő.

<sup>9</sup> Csizmadia Ervin: *Makkai János*. Budapest, 2001, Új Mandátum, 38–39.

<sup>10</sup> *A Wilhelmstrasse és Magyarország. Német diplomáciai iratok Magyarországról 1933–1944.* Összeállították és sajtó alá rendezték, a bevezető tanulmányokat írták: Ránki György, Pamlényi Ervin, Tilkovszky Loránt, Juhász Gyula. Budapest, 1968, Kossuth, 814.

<sup>11</sup> Ránki György: 1944. március 19. Budapest, 1968, Kossuth, 119.

<sup>12</sup> Gergely Jenő: *A keresztényszocializmus Magyarországon 1924–1944*. Budapest, 1993, Typovent, 167.

<sup>13</sup> KN 1939–1944. XIX. k. 239.



Tasnádi Nagy András, a képviselőház elnöke a megválasztásakor. 1939. november 10.

de Imrédyék határozott fellépésének hatására elvetették, hogy bármit is tegyenek az ügyben.<sup>14</sup>

A Sztójay-kormány azonban még egy összetételében megrostált képviselőháznak sem kívánt politikai teret adni, s ebbeli törekvésében készséges együttműködőre talált Tasnádi házelnök személyében. Az újdonsült miniszterelnök nem adott kormányprogramot, így arról nem kellett vitát folytatni, interpellációk nem voltak, a kormányzat pedig az összes fontos kérdésre vonatkozó intézkedéseit – beleértve a hazai zsidóságot érintőeket is – rendeletek útján léptette életbe. A testület – néhány rutinszerű eljárás után – csupán egyetlen törvényjavaslatot tárgyalta le, azt, amelyik egy évvel meghosszabbította a ciklusát június 9-én kitöltő országgyűlés idejét (1944:VIII. tc.).<sup>15</sup> Az 1944 augusztus végi kormányváltás érdemi változást nem hozott az intézmény működésében, jóllehet az erről szóló szeptember 21-i ülés sejtetni engedte, hogy a személyi változások mögött fajsúlyos tényezők húzódtak meg. Így az új miniszterelnök maga tette szavá a korábban letartóztatottak kizsa-

<sup>14</sup> Horthy Miklós titkos iratai. I. m. 457.

<sup>15</sup> KN 1939–1944. XIX. k. 249–254.



A Lakatos-kormány bemutatkozása az országgyűlésben 1944. szeptember 21-én

badításának ügyét, a napirend tárgyalásánál pedig két képviselő – Csorba János és Kóródy Tibor – hiábavaló kísérletet tette arra, hogy a képviselőház megvitasson több aktuális kérdést, köztük az elhurcolt törvényhozók ügyét, valamint a zsidóellenes intézkedések felülvizsgálatát.<sup>16</sup> A testület 1944. március vége és október közepe között nagy szünetekkel tarkítva összesen hat ülést tartott. A mondottakból következően a képviselőház tevékenysége teljesen látszólagossá vált, egyetlen fontos közéleti kérdéssről sem tanácskozott és szerepe kimerült abban, hogy legitimációt biztosítson a kormánynak.

Az 1944 tavaszi letartóztatási hullám a felsőházat sem kímélte. A tagok egy része, annak ellenére, hogy közvetlen pártpolitikai tevékenységet csak kevésbé folytatott, a második világháború alatt az antifasiszta irányzatok támogatója volt. Őt gazdasági vezető zsidó származása miatt lett letartóztatva, s utóbb közülük hárman

<sup>16</sup> KN 1939–1944. XIX. k. 261–265.

– kettő az SS-szel történt megállapodás részeként<sup>17</sup> – kiszabadultak.<sup>18</sup> Két mágán azért jutott hasonló sorsra, mert a legitimista ellenzék,<sup>19</sup> hárman pedig a német-ellenes konzervatív csoportokat erősítették.<sup>20</sup> Összesen mintegy tízen kerültek hosszabb-rövidebb időre német fogságba, jóllehet a tényleges szám ennél valamivel nagyobb lehetett. A náci vezetés valószínűleg kevésbé veszélyes intézménynek tartotta a felsőházat – az érintettek többnyire a Házon kívüli tevékenységük révén kerültek célkeresztbe –, bár bizonyos fokú következtetlenség is érvényesült. Miközben ugyanis a Gestapo erőfeszítéseket tett a konzervatívok egyik meghatározó alakjának tartott Bethlen István elfogására,<sup>21</sup> hasonló szándék nem érvényesült a felsőház vezéralakjának számító Károlyi Gyula esetében.

Az intézmény passzivitása még a képviselőházét is felülmúlta. A megszállást követő legelső ülésre csak május 25-én került, igaz ekkor – a Sztójay-kormány bemutatkozása kapcsán – Perényi Zsigmond házelnök maga tette szóvá a törvénysértő letartóztatásokat.<sup>22</sup> A későbbiekben azután még két ülést tartottak: az egyiken elfogadták az országgyűlés idejének meghosszabbításáról szóló javaslatot, a másikon meg a La-



Sztójay Döme, 1936 és 1944 között Magyarország berlini nagykövete, 1944 márciusa és augusztusa között magyar miniszterelnök

katos-kormány bemutatkozása történt meg. A testület visszafogottsága nem abból fakadt, mint a képviselőház esetében, tudniillik a tagok többsége nagy készséget mutatott volna a német megszállókkal való együttműködésre. Itt valószínűleg inkább tudatosságról lehetett szó, ami részben egyfajta kivárási politikából,<sup>23</sup> részben abból fakadt, hogy néhányuknak nézetei kifejtésére más lehetőség is kínálkozott, ami főleg a kormányzóval történő kapcsolattartást jelentette.<sup>24</sup>

Az október 16-i nyilas hatalomátvétel több vonatkozásban is új körülményeket és kihívásokat jelentett az országgyűlés számára. A képviselők körében még október elején szervezkedés indult el, amely a hivatalosan 9-én megalakult Törvényhozók Nemzeti Szövetségében öltött testet.<sup>25</sup> Ezt a képviselőházban helyet foglaló pártok alkották, de a törvényhozóknak egyénileg kellett belépniük a szövetségbe, melyhez október közepéig 112, november második felére pedig 140 képviselő csatlakozott.<sup>26</sup> Létrehozása mindenekelőtt a háború folytatása és a német szövetség fenntartása melletti állásfoglalást és mindenfajta kiugrási akcióval való szembehelyezkedést fejezett ki.<sup>27</sup> Egyúttal az az aggodalom is benne rejtett, hogy a törvényhozás tagjai a politikai élet passzív szereplőivé válnak, s a fontos politikai döntésekre az ő közreműködésük nélkül kerül majd sor. A háborúból való kiválás kudarca, illetve Szálasi hatalomra kerülése után a mozgalom kiteljesedett azzal, hogy október 31-én a buzgó szereplési vágytól fűtött József főherceg vezetésével megalakult a felsőházi csoportja is, méghozzá 61 taggal, tehát a másiknál lényegesen szerényebb keretek között.<sup>28</sup> A két csoportosulás a továbbiakban nem egymástól elkülönülten létezett, hanem egyetlen testületet alkotott. Bár a szervezetnek a nyilasok is tagjai lettek, az irányítás nem annyira Szálasi emberei, mint inkább más szélsőjobboldali politikusok kezében volt. A megalakuláskor egy háromtagú vezetőséget választottak – Szász Lajos lett az elnök, Rajniss Ferenc az ügyvezető alelnök, a másik alelnök pedig Szöllösi Jenő, melyhez utóbb a felsőház részről Zadravecz István csatlakozott alelnökként –, de közülük csak Szöllösi tartozott a nyilasokhoz. Szálasi és hívei azonban hamar átlátták, hogy az intézmény semmilyen közjogi jelentőséggel és hatalommal nem bír. Ezért hagyták működni, de a politikai döntéshozatali folyamatokban sem-

<sup>17</sup> Karsai Elek – Szinai Miklós: A Weiss Manfréd-vagyon német kézbe kerülésének története. *Századok*, 1961/4–5. 680–719.

<sup>18</sup> Láng Lajos, Chorin Ferenc, és Kornfeld Mór.

<sup>19</sup> Sigray Antaltól és Csekonic Ivántól eltérően az idős és beteg Pallavicini Görgy elkerülte a letartóztatást. 1944 tavaszán az antifasiszta pártok mellett a legitimista szervezetek is a betiltás sorsára jutottak. Gergely: *A keresztényszocializmus*. I. m. 166.

<sup>20</sup> Közülük a Nemzeti Bank volt elnöke, Baranyai Lipót számított a legtekintélyesebb közéleti személyiségnek.

<sup>21</sup> Romsics: *Bethlen István*. I. m. 297.

<sup>22</sup> FN 1939–1944. IV. k. 322.

<sup>23</sup> Károlyi Gyula már 1943-ban számolt egy megszállás lehetőségével, de úgy vélte, az ország felelős vezetőinek – különösen a kormányzóknak – ebben az esetben is a helyükön kell maradniuk, különben semmiképp nem lehetne befolyásolni a későbbi kibontakozást. Horthy Miklós titkos iratai. I. m. 431.

<sup>24</sup> A legrepresentatívabb eseményt az a kormányzónál megtartott tanácskozás jelentette, amelyen a felső politikai és katonai vezetők, valamint Horthy bizalmas hívei vettek részt. Romsics: *Bethlen István*. I. m. 301–302.

<sup>25</sup> Teleki Éva: A nyilas diktatúra államszervezete. In *A magyarországi polgári államrendszerek*. Szerk.: Pölöskei Ferenc, Ránki György. Budapest, 1981, Tankönyvkiadó, 412.

<sup>26</sup> Tilkovszky Loránt: Szálasi és az alkotmányosság. *História*, 1985/5–6. 61.

<sup>27</sup> Az alapítólevél nyíltan kimondta, a szövetség célja, hogy „küzdelmünk szolgálatába állítson minden akaratot és minden erőt”. Paksa Rudolf: *Magyar nemzetiszocialisták*. I. m. 285.

<sup>28</sup> MTI könyvomas, napi hírek, október 31. 10. Serédi Jusztián hercegprímás feljegyzései 1941–1944-ben. Összeállította és sajtó alá rendezte: Orbán Sándor, Vida István. Budapest, 1990, Zrínyi Katonai, 113.



Szálasi Ferenc eskütétele. 1944. november 4.

milyen formában nem vonták be, s a tagjainak inkább csak háború folytatását támogató propagandafeladatokat szántak.<sup>29</sup> Így a szövetség tevékenysége nem állt másból, minthogy meglehetősen gyakorisággal – többnyire keddi és pénteki napokon –, egészen 1945 március közepéig ülésezett. Ilyenkor a jelenlévők meghallgatták az aktuális hadi helyzettel kapcsolatos kormányzati tájékoztatásokat és elmondhatták arról véleményüket, melynek részeként elpanaszolhatták a nyilasok részéről tapasztalt mellőzöttségüket is.

Szálasi és környezete számára inkább az országgyűlés bírt némi jelentőséggel, különösen a hatalomátvétel legitimációja szempontjából. Horthy lemondása után az államfői jogokat a kérdést szabályozó 1937. évi XIX. tc. alapján – egy vezető közjogi méltóságokból és így döntően a felsőház tagjaiból álló testületnek – az Országtanácsnak kellett volna átvenni, ám annak szerepét Szálasi – teljesen önkényesen – a

<sup>29</sup> Ezzel összefüggésben október végén külön propagandaosztály alakult. MTI könyvmegosztó, napi hírek, 1944. október 30. 8.

közeli híveiből összeállított, háromtagú kormányzótanácsra bízta. Az Országtanács is felállt, de tevékenysége annyiban kimerült, hogy október 27-i ülésén elfogadta, hogy az államfői jogokat a nemzetvezetőre ruházzák át. Ennek birtokában az országgyűlés két háza november elején vita nélkül elfogadta a kormányzói hatalom ideiglenes rendezéséről szóló javaslatot.<sup>30</sup> Az ideiglenes kifejezés jelen esetben azt takarta, hogy nem került sor kormányzóválasztásra, hanem az államfői teendők el látását Szálasi – nemzetvezetőként – kapta meg. Így az országgyűlés számára már csak annyi feladat maradt, hogy november 4-én asszisztáljon Szálasi eskütételénél.<sup>31</sup> A nyilas pártvezér elégedett lehetett, hiszen a fenti színjátékkal hatalmának legitimálása megtörtént, és azzal szemben sem a törvényhozók, sem az Országtanács tagjai részéről nem került sor nyílt ellenállásra.<sup>32</sup>

A kiugrási kísérlet kudarcra után a még szabaddalomban lévő náciellenes törvényhozók az esetleges újbóli letartóztatástól félve ismét rejtőzködni kényszerültek, s a félelem nem volt alaptalan. Egyes nyilas politikusok már október első felében megpróbálták számba venni azokat, akiket majd le kell tartóztatniuk, s október 16. után meg is kezdődtek az őrizetbe vételek. Jelenleg nyolc képviselőről és hat felsőházi tagról ismert, hogy Szálasi hatalomátvételét követően magyar vagy német rendőri szervek fogságába került.<sup>33</sup> Ezúttal olyanokat is letartóztatottak, akik azt eddig el tudták kerülni, mint Esterházy Móric, Pálffy József vagy Kabók Lajos. Jól mutatja e rövid időszak irracionálisát, hogy a nyilas túlbuzgóság átmenetileg az egyébként jobboldali radikális körökben bizonyos tekintéllyel rendelkező, az antifasizmustól igen távol álló Antal Istvánt is elérte. Ismert tény, hogy a legjelentősebb ellenállási akciót a november 9-én megalakult Magyar Nemzeti Felkelés Felszabadító Bizottsága jelentette. A bizottság vezetésében csupán két képviselő foglalt helyet, az elnöki posztot betöltő Bajcsy-Zsilinszky és helyettese, a szintén kisgazdapárti Csorba János.<sup>34</sup> A nyilas karhatalom emberei november végén felszámolták a szervezetet és számos vezetőjét – köztük Bajcsy-Zsilinszky Endrét – elfogták. Utóbbi ügyét elkülönítve tárgyalták: halálra ítélték és december 24-én kivégezték. Személyét Szálasiék annyira fajsúlyosnak ítélték, hogy előzetesen a képviselőház maradékával mentelmi jogának a felfüggesztését is keresztülvitték, pedig mások esetében ezzel egyáltalán nem törődtek.

<sup>30</sup> Vargyai Gyula: *Magyarország a második világháborúban*. Budapest, 2001, Korona, 369–370.

<sup>31</sup> 1920-ban Horthy eskütételére még az Országgházban került sor, most a törvényhozóknak kellett elfáradniuk ezért a Várba.

<sup>32</sup> Azok sem tiltakoztak ellene, akik nem értettek vele egyet, illetve az Országtanács ülésén Serédi Jusztinián esztergomi érsektől annyira futotta, hogy bírálta a hatalomátvétel körülményeit. *Szerédi Jusztinián hercegprímás feljegyzései*. I. m. 125.

<sup>33</sup> Ehhez a létszámmal hozzászámítódik Kállay Miklós, aki még október elején a török követség elhagyására kényszerült.

<sup>34</sup> Gazsi József: *A Felszabadító Bizottság*. In *Magyarország 1944. Fejezetek az ellenállás történetéből*. Budapest, 1994. Nemzeti Tankönyvkiadó, 185.

A nyilas pártvezetésnek egyéb, fontosabb teendői mellett kevés energiája és figyelme maradt arra, hogy az 1944 tavaszán vagy késő őszen letartóztatott képviselők jogi helyzetével foglalkozzon. A kérdés csupán egyszer, a képviselőház 1945. február 15-i ülésén került elő, valószínűleg egyfajta válaszlépésnek szánva, amiért számos törvényhozó bekapcsolódott az antifasiszta államiságot szimbolizáló Ideiglenes Nemzetgyűlés munkájába. Ekkor a házelnök javaslatot tett 23 képviselő kizárására, de a procedura befejezésére már nem maradt idő. A névsor mindenekelőtt demonstratív jellegűnek tekinthető, ugyanis a három ellenzéki pártot – FKGP, PSZP, SZDP – bármiféle differenciálás nélkül ellenségnek tekintették és képviselőiket automatikusan felvették a listára, melynek következtében a 23 személyből 20 közülük került ki.<sup>35</sup> Egyúttal brutálisan morbid lépés volt, ugyanis olyanokat is a kizárandók közé vettek, akik tavasz óta folyamatosan koncentrációs táborokban sínylődtek, Kabók Lajos pedig már több mint egy hónapja elhunyt.<sup>36</sup>

A képviselőháztól eltérően a felsőház lojalitása nem bizonyult magától értetődő dolognak, ezért erre Szálasiéknek külön figyelmet kellett fordítaniuk. November 3-án, a nemzetvezetői posztról szóló törvényjavaslat elfogadása után a felsőház tisztikara lemondott, így Szálasi másnapi eskütételénél a második kamarát már nem Perényi Zsigmond, hanem Muzsa Gyula korelnök képviselte. Az új vezetőség megválasztására november 9-én került sor,<sup>37</sup> akiknek megbízhatósága már lehetett kérdés. Az elnök, Rátz Jenő korábban Imrédy híveként szerzett magának hírnevet, a két alelnök pedig a mindenkit kiszolgálni kész Feilitsch Berthold, valamint – Apponyi Károly gyors lemondását követően – egy régi fajvédő politikus, Zadravec István lett. Rátzot egyébként a kormányzat szinte úgy oktroálta rá a testületre. Szálasi november 4-én nevezte ki felsőházi taggá, megbízólevelét pedig ugyanazon az ülésen nyújtotta be, amikor megválasztására sor került. Utóbbi egyébként egyértelműen szabálytalan módon zajlott le. A szavazásnál ugyanis nem volt meg az előírt minimálisan szükséges 50 fő, de az egyik tag, Nyáry Béla ügyvéd javaslatára, megállapították, hogy a törvényhozók jelen voltak kellő számban, csak nem szavazott le mindenki, így az eljárás érvényes.<sup>38</sup> A későbbiekben azután Szálasi még számos új tagot nevezett ki, ezzel erősítve a szélsőjobb pozícióit a testületben.<sup>39</sup> Utóbbi metó-

<sup>35</sup> Szikossy Ferenc: A Nemzeti Szövetség és az országgyűlés két házának tevékenysége Sopronban. In *Legújabbkori Történelmi Múzeum Évkönyve V–VI*. Budapest, 1966, Legújabbkori Történelmi Múzeum Főigazgatója, 318.

<sup>36</sup> Nem Bajcsy-Zsilinszky volt az egyetlen képviselő, aki mártírhalt. Kabók Lajost még november végén vette őrizetbe egy csendőrkülönítmény, s több mint egy hónapi fogság után, január elején kegyetlenül meggyilkolták. Sipos Péter: *A szociáldemokrata szakszervezetek története Magyarországon*. Budapest, 1997, MTA Történettudományi Intézet, 225–227.

<sup>37</sup> FN 1939–1944. IV. k. 350.

<sup>38</sup> Uo. 349–350.

<sup>39</sup> November folyamán összesen 13, majd 1945 januárjában még 3 személy lett ily módon tagja a



Az Országgyűlési delegációs terme, 1944. Részletek Német József diasorozatából

dus egyébként annyira elnyerte a kormányzat tetszését, hogy a képviselőháznál is hasonló alkalmazására törekedett.<sup>40</sup>

Szálasi az október 17-i kormányülésen úgy nyilatkozott: „a kormány az országgyűléssel együtt akarja az ország ügyeit vezetni. A totális harcbaállítás felelősségében az országgyűlés mindkét házát a legteljesebb mértékig részesíteni akarja”.<sup>41</sup> Valójában szó sem volt semmiféle együttműködésről, s a parlamentnek csupán az engedelmes támogató szerepét szánta. Ennek legfontosabb elemét az jelentette, hogy a törvényhozás folyamatos működésével jelezze elkötelezettségét a kormányzat politikája iránt és mindvégig osztozzon a felelősségben is. Miután a front egyre jobban közeledett Budapesthez, megszavaztatták az országgyűlés Sopronba történő átköltöztetését. A két Ház december elejétől március végéig itt tevékenykedett tovább, ami nem volt több puszta színjátéknál. A kormányzat sorozatban állt elő

felsőháznak. Liphay Lajos iratai, felsőházi ülések jegyzőkönyvei, 1944. dec. 21–1945. márc. 28. Südost-Institut, München.

<sup>40</sup> Pontosabban 1945 elején olyan indítvánnyal álltak elő, hogy a képviselők számát behívás útján növeljék. Tilkovszky Loránt: Szálasi és az alkotmányosság. *História*, 1985/5–6. 61.

<sup>41</sup> Uo. 61.

olyan törvényjavaslatokkal, melyek vagy jelentéktelen kérdésekkel foglalkoztak, vagy olyanokkal, melyek végrehajtására semmi esély nem volt. Így emlékeztek meg Budapest ostromáról, a németek mellett kitartó politikai erőkről, de törvény született a zsidók és nem zsidók közötti házasság kötelező felbontásáról is. A törvényhozók készségesen mindent megszavaztak, s bár a két intézmény viszonylag gyakran tanácskozott,<sup>42</sup> de üléseik általában rövidek és formálisak voltak, arról nem is szólva, hogy az érintettek csak felettébb hiányosan jelentek meg.<sup>43</sup> A távlati tervek között ott szerepelt az új hungarista alkotmány megszavaztatása, amely a két Ház szervezeti átalakítását is magában foglalta volna,<sup>44</sup> ennek realizálására azonban már nem volt idő. A képviselőház és a felsőház utolsó soproni ülésére március 28-án került sor, annak a törvényjavaslatnak az elfogadásával, amely formálisan is kimondta Németországba való átköltözésüket.<sup>45</sup>

A dicstelen véget így a Németországba történő áttelepülés tetőzte be, de feloszlatásuk kimondására a háború befejeződése ellenére sem került sor. A realitásérzéküket végképp elveszített törvényhozók továbbra is abban reménykedtek, hogy idővel még politikai szerephez jutnak. A dicstelen véget az ún. altöttingi országgyűlés tetőzte be. A képviselőház és a felsőház maradványai 1947-ban a bajorországi Altöttingben ültek össze még egyszer,<sup>46</sup> ám kísérletük, hogy Magyarország legitim törvényhozásának ismertessék el magukat, csúfos kudarcot vallott.

<sup>42</sup> A képviselőház Sopronban közel 30, a felsőház 7 ülést tartott.

<sup>43</sup> A felsőház ülésein – a jelenléti ívek alapján – csupán 20–30 tag vett részt. Liphay Lajos iratai, felsőházi ülések jegyzőkönyvei, 1944. dec. 21–1945. márc. 28. Südost-Institut, München.

<sup>44</sup> Szálasi szerint a képviselőket egyetlen országos lista alapján kell majd megválasztani, a felsőházat pedig teljesen korporatív alapokra kell helyezni.

<sup>45</sup> Horváth Lajos: Mikor ért véget a Sopronba ideiglenesen áttelepült országgyűlés 1945-ben? *Múltunk*, 1995/2. 142.

<sup>46</sup> Borbándi Gyula. *A magyar emigráció életrajza*. Budapest, 1989. Európa, I. k. 29. Liphay Lajos iratai, Az 1947. augusztus 20-i ülés jegyzőkönyve. Südost-Institut, München.

## FORRÁSOK ÉS IRODALOM

A Horthy-kori parlament tevékenységének centrumát az ülések jelentették, melyek anyaga kötetekbe rendezve nyomtatásban is megjelent. Munkánknak így ezek a naplók jelentették az elsődleges forrásbázisát, használatuk mindegyik kérdéskör esetében megkerülhetetlen volt. Az 1920. évi február hó 16-ára hirdetett nemzetgyűlés naplója, az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett nemzetgyűlés naplója, az 1927. évi január hó 25-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója, az 1931. évi július hó 18-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója, az 1935. évi április hó 27-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója, az 1939. évi június hó 10-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója, az 1927. évi január hó 25-ére hirdetett országgyűlés felsőházának naplója, az 1931. évi július hó 18-ére hirdetett országgyűlés felsőházának naplója, az 1935. évi április hó 27-ére hirdetett országgyűlés felsőházának naplója, az 1939. évi június hó 10-ére hirdetett országgyűlés felsőházának naplója.

A naplókhoz hasonlóan az irományok is nélkülözhetetlen és sokrétűen felhasználható forrást jelentettek, melyek főleg a törvényjavaslatok szövegeit, valamint a különféle bizottsági jelentéseket tartalmazták. Az 1920. évi február hó 16-ára hirdetett nemzetgyűlés irományai, az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett nemzetgyűlés irományai, az 1927. évi január hó 25-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai, az 1931. évi július hó 18-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai, az 1935. évi április hó 27-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai, az 1939. évi június hó 10-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai, az 1927. évi január hó 25-ére hirdetett országgyűlés felsőházának irományai, az 1931. évi július hó 18-ére hirdetett országgyűlés felsőházának irományai, az 1935. évi április hó 27-ére hirdetett országgyűlés felsőházának irományai, az 1939. évi június hó 10-ére hirdetett országgyűlés felsőházának irományai.

Bizonyos kérdéskörök kapcsán – házszabályok, tiszteletdíjak – elkerülhetetlen volt a visszatekintés a századelő parlamentjére, melyhez segítséget jelentett: az 1906. évi május hó 19-re hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai, az 1910. évi

június hó 25-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai. A Digitalizált Törvényhozási Tudástár keretében egyébként az összes, korszakra vonatkozó napló és iromány elérhető az országgyűlés honlapján: [www.ogyk.hu/országgyűlési dokumentumok](http://www.ogyk.hu/országgyulesi-dokumentumok).

A nemzetgyűlés/országgyűlés működését számos tekintetben törvények és egyéb jogszabályok határozták meg, de a parlament egyik fő funkcióját is a törvényalkotás jelentette. A Magyar Törvénytár, valamint a Magyarországi Rendeletek Tára 1920–1944 közötti kötetei elérhetőek az országgyűlés, már említett honlapján: [www.ogyk.hu/jogforrasok](http://www.ogyk.hu/jogforrasok).

Több kérdés kapcsán, de különösen a parlament két Házának belső működését illetően kiemelkedően fontos anyagot jelentettek a házszabályok, mind a századelőre, mind a Horthy-korszakra vonatkozóan. A képviselőház házszabályai, Budapest, 1908, Pesti Könyvnyomda-Részvénytársaság, a képviselőház házszabályai, Budapest, 1913, Pesti Könyvnyomda-Részvénytársaság, a nemzetgyűlés házszabályai, Budapest, 1924, Pesti Könyvnyomda-Részvénytársaság, a képviselőház házszabályai, Budapest, 1929, Pesti Könyvnyomda-Részvénytársaság, a képviselőház házszabályai, Budapest, 1939, Athenaeum Irodalmi és Nyomdaipari RT, a főrendiház szervezete, kiadja: Szerencsi János, Budapest, 1893, Pesti Könyvnyomda-Részvénytársaság, a felsőház házszabályai, Budapest, 1936, Athenaeum Irodalmi és Nyomdaipari RT, a felsőház házszabályai, Budapest, 1939, Athenaeum Irodalmi és Nyomdaipari RT. Mindegyik házszabály ugyancsak elérhető az említett honlapon: [www.ogyk.hu/országgyűlési dokumentumok](http://www.ogyk.hu/országgyulesi-dokumentumok).

A Magyar Nemzeti Levéltár hatalmas mennyiségű irattal rendelkezik, s bár egy részük a publikus kötetekben is elérhető, bizonyos részmák – az elnöki hivatal tevékenysége, reprezentációs feladatok ellátása, bizottságok valamint hivatali apparátusok működése – kutatásához nélkülözhetetlenek. K 2 – a nemzetgyűlés/képviselőház elnöki és általános iratai, K 510 – képviselőházi bizottságok jegyzőkönyvei. Mellettük, egy-egy konkrét téma kapcsán jól hasznosíthatóak: K 513 – a 33, 36 és 42 tagú bizottság iratai, K 11 a Honvédelmi Bizottság jegyzőkönyvei, K 18 a Törvényhozók Nemzeti Szövetségei üléseinek jegyzőkönyvei, K 7 – a képviselőház soproni üléseinek iratai. Ugyanebben a vonulatba illeszkedik be: Liphay Lajos irata (a felsőház soproni üléseinek jegyzőkönyvei), Südost-Institut, München.

Több területen az országgyűlés – főleg a bizottságok – tevékenységével kapcsolatos hasznos információt tartalmaznak a Magyar Távirati Iroda kötetei, melyek elérhetőek Magyar Nemzeti Levéltár honlapján: [mol.gov.hu/mti](http://mol.gov.hu/mti), Napi hírek/napi tudósítások, 1920–1944, Lapszemle, 1927–1935, Magyar Országos Tudósító/híryanag 1929–1944. Ehhez hasonló kiegészítő forrást jelentenek a minisztertanácsi jegyzőkönyvek digitalizált anyagai is: [www.digitarchiv.hu/](http://www.digitarchiv.hu/) minisztertanácsi jegyzőkönyvek. Elsősorban a bürokrácia létszáma, tagolódása, az országgyűlés pénzügyi gazdálkodása szempontjából használhatóak az éves költségvetéseknek a törvényhozásra vonat-

kozó részei, melyek a parlamenti honlapon is megtalálhatóak: [www.ogyk.hu/](http://www.ogyk.hu/) Magyarország állami költségvetése 1921/22–1943.

Számos korabeli politikus készített memoárt politikai életútjáról, melyek utóbb túlnyomó részben publikussá váltak. Három esetben azonban az emlékezés még mindig csak kéziratban érhető el. Bethlen Pál: *Nemzetgyűléstől kétkamarás országgyűlésig*. Tiszáninneni Református Egyházkerület Nagykönyvtára, analekta, 3417. Harrer Ferenc: *Egy polgár élete*. II. k. Budapest Főváros Levéltára, XIV. Harrer Ferenc irata. Rassay Károly: *Politikai emlékezéseim*. Politikatörténeti és Szakszervezeti Levéltár. 867. f. 2/r.

Az egyes pártok parlamenti frakcióinak munkájáról alig maradt fenn anyag, kivéve a Magyarországi Szociáldemokrata Pártot, így elsősorban ennek a pártnak a tevékenysége tárható fel: Politikatörténeti Intézet Levéltára, I. 658. fond, 3. a parlamenti frakció iratai. A bizottságok összetételére nézve Bölöny József készített egy átfogó adattárat, amely azonban nem jelent meg nyomtatásban: Bölöny József: *A magyar törvényhozó testületek*. I–II. k. Budapest, 1985, kézirat. Országgyűlési Könyvtár.

A korabeli sajtó a politikai élet eseményeinek, benne a parlamenti üléseknek az ismertetése, azok magyarázata terén jelentett mással nem pótolható forrást, még akkor is, ha elkötelezett lapokról volt, melyek valamely párt, politikai irányzat vagy érdekcsoport szemszögéből tudósítottak a parlamenti küzdelmekről. Főleg a következők tartalmaztak fontos adalékokat: *Budapesti Hírlap*, *Esti Kurír*, *Magyarság*, *Nemzeti Újság*, *Népszava*, *Pesti Hírlap*, *Pesti Napló*, *Új Magyarság*, *Újság*. Közülük egyértelműen a *Pesti Napló* emelkedett ki, mivel ez a lap különösen nagy terjedelemben foglalkozott a Horthy-kori parlamenttel, ráadásul a pártpolitikai megközelítésen túl az intézmény működésének számos területéről is tájékoztatást nyújtott az olvasóinak.

A korszak második felének politikai életére, benne az országgyűlés tevékenységére nézve megbízható és adatgazdag anyagnak tekinthető, bár az eseményeket egyoldalúan az éppen hatalmon lévő kormányzat álláspontjáról interpretálja: *Magyarország évkönyve, 1934–1942*.

1950 és 1980 között számos válogatott forráskiadvány jelent meg, melyek érintették a parlament tevékenységét. Bár a szerkesztési elveket különböző mértékben ugyan, de eltúlzott kritikai alapállás jellemezte, ezek a művek napjainkban is használhatóak a történeti kutatás számára. *Iratok az ellenforradalom történetéhez*. I–V. k. Szerk.: Karsai Elek et al. Budapest, 1953–1976, MOL – Szikra – Kossuth Kiadó. *Horthy Miklós titkos iratai*. Szerk.: Szinai Miklós, Szűcs László. Budapest, 1962, Kossuth Kiadó. Az újabb és szakmailag is korszerűbb szemléletű forráskiadványok és adattárak közül a téma szempontjából négy emelhető ki. *Magyarországi pártprogramok 1919–1944*. Szerk.: Gergely Jenő, Glatz Ferenc, Pölöskei Ferenc. 2. javított kiadás. Budapest, 2003, ELTE–Eötvös Kiadó. Hubai László: *Magyarország XX. századi választási adattára 1920–2000*. I–III. k. Budapest, 2001, Napvilág Kiadó. *Parlament, pártok, választások a Horthy-kori Magyarországon*. I. Szerk.: Boros Zsuzsanna. Budapest, 2002,

Publicisztika Rejtjel Kiadó. *Roosevelt követe Budapesten. John F. Montgomery bizalmas politikai beszélgetései 1934–1941*. Kiadja: Frank Tibor. Budapest, 2002, Corvina.

A törvényhozás Horthy-kori vezető közül csupán Zsitvay Tibor memoárja látott napvilágot. Zsitvay Tibor: *Magyarország, 1921–1941*. Szerk.: Sipos Péter és Csiffáry Tamás, Budapest, 1999, Palatinus – Ráday Gyűjtemény – mellette azonban számos olyan politikus emlékirata, valamint naplója vált publikussá, akiknek karrierje – képviselőségükből, vagy felsőházi tagságukból következően – kisebb-nagyobb mértékben kötődött a törvényhozáshoz. Andorka Rudolf: *A madridi követségtől Mauthausenig*. Összeállította Lőrincz Zsuzsa. Budapest, 1978, Kossuth. Gömbös Gyula *hatalomra kerülése és kormányzása 1932–1936*. Antal István sajtófőnök emlékiratai. Szerk.: Gergely Jenő, Budapest, 2004, Új Palatinus. *Elvett illúziók*. Drozdy Győző emlékiratai. Szerk.: Paksy Zoltán. Budapest, 2007. Kossuth – Zala Megyei Levéltár. Kállay Miklós: *Magyarország miniszterelnöke voltam*. I–II. k. Budapest, 1991, Európa–História. Szabolcsi Lajos: *Két emberöltő, az egyenlőség évtizedei*. Budapest 1993, MTA Judaisztikai Kutatócsoport. *Szálasi minisztere voltam. Rajniss Ferenc naplója*. Szerk.: Sipos Péter, Budapest, 2001, Palatinus Könyvek. *Serédi Jusztinián hercegprímás feljegyzései 1941–1944-ben*. Összeállította és sajtó alá rendezte: Orbán Sándor, Vida István. Budapest, 1990, Zrínyi Katonai. Viczián István: *Életem és korom*. A szöveget sajtó alá rendezte: Ablonczy Balázs. Szentendre, 2007, Pest Megyei Múzeumok Igazgatósága. Vladár Gábor: *Visszaemlékezéseim*. Budapest, 1997, Püski.

A kötetben szereplő képek forrásai: Budapesti Történeti Múzeum, Kiscelli Múzeum Fényképtára; Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ; Fortepan; Fővárosi Szabó Ervin Könyvtár, Budapest Gyűjtemény; Magyar Nemzeti Múzeum, Történeti Fényképtár; Országgyűlés Hivatala, Műszaki Osztály; Országgyűlési Könyvtár, Parlamenti Gyűjtemény; Országgyűlési Múzeum; Soproni Múzeum; Tumpek Zoltán magángyűjteménye.

Igen részletes és jól áttekinthető bibliográfiája van a magyar országgyűlés történetének, melyben jogi és történeti munkák egyaránt találhatóak: [parlament.hu/fotitkar/bibiogr\\_ogy](http://parlament.hu/fotitkar/bibiogr_ogy).

A Horthy-korszakban elsősorban jogi szakemberek foglalkoztak a törvényhozással, összefoglaló munkáik ebből a szempontból alaposak és jó kiindulópontot jelentenek a történészek számára, de néhány esetben egy-egy konkrét részterülettel is foglalkoztak. Molnár Kálmán: *Magyar közjog*. Budapest, 1929, Danubia. Tomcsányi Móric: *Magyarország közjoga*. Budapest, 1942, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Bölöny József: *A magyar közjog időszzerű kérdései*. Budapest, 1941, Magyar Közigazgatás Könyvtára. Molnár Kálmán: *Parlamenti illem*. Budapest, 1922. Zsedényi Béla: *A felsőház új jogköre*. Miskolci Evangélikus Jogakadémia, Tudományos Értekezések Tára, 41. Szász István: *Az országgyűlés szerepe s nemzetközi szerződések megkötésénél a magyar közjog szerint*. Budapest, 1932. Magyary Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga*. Budapest, 1923. Mellettük a két nemzetgyűlésről szóló összefoglalás emelhető ki, melyet viszont alapvetően intézmény- és politikatörténeti megközelítés jellemez: *A magyar országgyűlés története 1867–19267*. Szerk.: Balla Antal. Budapest, 1927, Légrády.

A Horthy-kori képviselőházzal egyetlen átfogó könyv jelent meg, melyet alapvetően jogtörténeti és politológiai megközelítés jellemez. Pesti Sándor: *Az újkori magyar parlament*. Budapest, 2002, Osiris. A kötet számos, elméleti szempontból is fontos kérdést vet fel, de módszertani téren további munkák is segítséget jelent a szakemberek számára, melyek inkább a jelenkori parlamentarizmussal foglalkoznak. Körösenyi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Budapest, 2003, Osiris. Körösenyi András: *Kormányzati rendszerek*. In *Mi a politika? Bevezetés a politika világába*. Szerk.: Gyurgyák János. Budapest, 1994, Századvég, 21–40. Szalay Péter: *Az alkotmányos szabályozás*. In *Mi a politika? Bevezetés a politika világába*. I. m. 41–80. Kukorelly István: *Alkotmánytan*. I. Budapest, 2007, Osiris. A felsőházra vonatkozó, elsősorban történeti jellegű feldolgozás: Püski Levente: *A magyar felsőház története 1927–1945*. Budapest, 2000, Napvilág.

Ami az egyes részterületeket illeti, a választási rendszerről több színvonalas munka jelent meg. Hirata Takesi: *A bethleni konszolidáció jellege a nemzetközi szakirodalom tükrében*. *Valóság*, 1993/11. 55–56. Hubai László: *Választók és választói jog Magyarországon. 1920–1947*. *Társadalmi Szemle*, 1998/7. 105–117. *Parlamenti választások Magyarországon 1920–1998*. Szerk.: Földes György – Hubai László, Budapest, 1999. Napvilág. Ruszoly József: *A választási bíráskodás Magyarországon 1848–1948*. Budapest, 1980, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Ignácz Károly: *Budapest választ – Parlamenti és törvényhatósági választások a fővárosban, 1920–1945*. Budapest, 2012, Napvilág. Az országgyűlés személyi összetételének vizsgálata nem volt tárgya jelen kötetnek, részben azért, mert ezzel kapcsolatban számos feldolgozás jelent meg. Máig használatos, igen informatív alapműnek számít: Rudai Dezső: *A politikai ideológia, pártszerkezet, hivatás, életkor szerepe a magyar képviselőház és a pártok életében, 1881–1935*. Budapest, 1936, Magyar Társadalomtudományi Társulat. Kutatási eredményeit az újabb munkák tovább árnyalták, differenciálták: Barta Róbert: *Az Egységes Párt parlamenti képviselőinek társadalmi összetétele az 1920-as években*. In *Hatalom és társadalom a XX. századi magyar történelemben*. Szerk.: Valuch Tibor. Budapest, 1995, Osiris – 1956-os Intézet, 407–418. Ilonszki Gabriella: *Képviselők és képviselet Magyarországon a 19. és 20. században*. Budapest, 2009, Akadémiai. Schwarcz András – Schönbaum Attila: *Paradox rendszerváltás: az 1910 és 1922 közötti parlamentek képviselői*. In *Képviselők Magyarországon*. I. k. Szerk.: Ilonszki Gabriella. Budapest, 2005, Új mandátum. Romsics Ignác: *Bethlen István konzervativizmusa*. In *Móra Ferenc Múzeum évkönyve*. 1988/1. Szeged, 1989, Szegedi Nyomda. Sipos Péter – Stier Miklós – Vida István: *Változások a kormánypárt parlamenti képviselőjének összetételében 1931–1939*. *Századok*, 1967/3–4. 602–620. Püski Levente: *Társadalmi érdekképviselő és konzervativizmus. A felsőház felépítése a Horthy-korszakban*. Debrecen, 1996, Egyetemi.

Bár nagyságát tekintve egyenetlen, de széles és néhány esetben kifejezetten újszerű kötet jelent meg az egyes pártokról, irányzatokról. Sipos József: *Az Egységes Párt megalakításának történeti problémáiról*. *Múltunk*, 2002/1. 243–256. Barta Róbert: *Az Egységes Párt létrejötte*. In *Emlékkönyv Gunst Péter 70. születésnapjára*. Szerk.: ifj. Barta János – Pallai László. Debrecen, 2004, Multiplex Média – DUP, Debreceni Egyetem Történelmi Intézet, 321–334. Gergely Jenő: *A keresztényszocializmus Magyarországon 1924–1944*. Budapest, 1993, Typovent. Kardos József: *Legitimizmus*. Budapest, 1998, Korona. L. Nagy Zsuzsa: *Bethlen liberális ellenzéke – A liberális polgári pártok 1919–1931*. Budapest, 1980, Akadémiai. L. Nagy Zsuzsa: *Liberális pártmozgalmak 1931–1945*. Budapest, 1986, Akadémiai. Paksa Rudolf: *Magyar nemzetiszocialisták*. Budapest, 2013, Osiris – MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont – Történettudományi Intézet. Paksa Rudolf: *A magyar szélsőjobboldal története*. Budapest, 2012, Jaffa. Serfőző Lajos: *A Magyarországi Szociáldemokrata Párt a parlamentben 1922–26*. Budapest, 1967, Akadémiai. Paksy Zoltán: *A nemzetiszocialista pártok ideológiája Magyarországon az 1930-as években*. *Történelmi Szemle*, 2008/4. 479–

505. Mészáros Margit: A Magyarországi Szociáldemokrata Párt parlamenti frakciója a Gömbös-kormány időszakában. *Múltunk*, 1997/2. 147–151. Sipos Péter: *Legális és illegális munkásmozgalom (1919–1944)*. Budapest, 1988, Gondolat. Vonyó József: Gömbös kormánypártjának ideológiája és programja. *Századok*, 2011/1. 29. Gömbös pártja. A Nemzeti Egység Pártja Országos Központjának dokumentumai. Szerk.: Vonyó József, Pécs, 1998, Dialóg Campus.

Több írás, illetve szakkönyv ugyan nem általában a törvényhozásról szól, hanem annak csak egy behatárolt részéről, vagy más téma kapcsán érinti annak egyes szegmenseit. Közülük a legtöbb olyan munka, amely egy-egy konkrét törvény megszületését állítja középpontba. Arday Lajos: *Az Interparlamentáris Unió Magyar nemzeti Csoportjának története*. Budapest, 1996, Mediart Grafikai Stúdió. Gyáni Gábor – Kövér György: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháború végéig*. Budapest, 2003, Osiris. Pölöskei Ferenc: *Horthy és hatalmi rendszere 1919–1922*. Budapest, 1977, Kossuth. Pölöskei Ferenc: *A magyar parlamentarizmus egyes jogintézményei és történetiségük*. *Múltunk*, 1997/2. 107–110. Ruzsoly József: *Alkotmányjogi reformtörekvések az első nemzetgyűlés idején*. Szeged, 1974, József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. Ungváry Krisztián: *A Horthy-rendszer mérlege. Diszkrimináció, szociálpolitikai és antiszemitizmus Magyarországon*. Pécs–Budapest, 2013, Jelenkor–OSZK. Nagy József: *A Nagyatádi-féle földreform 1920–1928*. Nyíregyháza, 1993, Bessenyei György Tanárképző Főiskola. Szabó István: *Az 1921. évi trónfosztás közjogi jellegzetességei*. In *Jogtörténeti tanulmányok*. VIII. k. Szerk.: Béli Gábor – Kajtár István – Szekeres Róbert. Pécs, 2005, Pécsi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar, 519–529. Nagy József: *A Gömbös-féle telepítés törvény és végrehajtása*. *Múltunk*, 1994/1–2. 114–115. Csizmadia Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, 1976, Akadémiai. K. Farkas Claudia: *A zsidó lét Magyarországon 1920–1944*. Budapest, 2010, Napvilág. N. Szegvári Katalin: *Numerus Clausus rendelkezések az ellenforradalmi Magyarországon*. Budapest, 1988, Akadémiai. Tilkovszky Lóránt: *A nyilasok törvényjavaslata a nemzetiségi kérdés rendezéséről*. *Századok*, 1965/6. 1251–1255. Mellettük egy inkább népszerűsítő munka érdemel említést: Jónás Károly – Villám Judit: *A magyar országgyűlés elnökei 1848–2002*. Budapest, 2002, Országgyűlési Könyvtár.

Különösen 1990 után számos életrajz jelent meg a két világháború közötti politikusokról. Közülük egyértelműen kiemelkedik Romsics Ignác könyve, amely azon túl, hogy főhőse parlamenti tevékenységével foglalkozik, átfogó politikatörténeti műnek is tekinthető: Romsics Ignác: *Bethlen István*. Budapest, 1991, Magyarországtudató Intézet. Mellette elsősorban a következő tanulmányok és kötetek bizonyultak hasznosíthatóaknak: Ablonczy Balázs: *Teleki Pál*. Budapest, 2005, Osiris. Balogh Margit: Schlachta Margit az első nemzetgyűlésben avagy az első női képviselő (1920–1922). In *A hosszú tizenkilencedik és a rövid huszadik század*. Főszerk.: Gergely Jenő. Budapest, 2000, ELTE BTK Új és Legújabbkori Magyar Történeti Tanszék. Békés Márton: *A becsület politikája, gróf Sigray Antal és kora*. Budapest, 2007, Magyar Nyugat.

Gergely Jenő: Gömbös Gyula. Budapest, 2001, Vince. Kardos József: Egy legitimista „pártvezér”: Grieger Miklós. In *A hosszú tizenkilencedik és a rövid huszadik század*. I. m. Kerepeszki Róbert: *A „tépeldő gentleman” Darányi Kálmán (1886–1939)*. Pécs–Budapest, 2014, Kronosz – Magyar Történelmi Társulat. L. Nagy Zsuzsa: *Rassay Károly*. Budapest, 2006, Napvilág. Ormos Mária: *Egy magyar médiavezér. Kozma Miklós*. I–II. k. Budapest, 2000, PolgArt. Szalai Miklós: *Ifj. Andrássy Gyula élete és pályája*. Budapest, 2003, MTA Történettudományi Intézet. Sipos Péter: *Imrédy Béla és a Magyar Megújulás Pártja*. Budapest, 1970, Akadémiai. Sipos Péter: Györki Imre. *Múltunk*, 1999/1. 170–201. Sipos Péter: Peyer Károly. *Századok*, 1986/7. 1280–1321. Szerencsés Károly: *Sulyok Dezső. 1897–1997*. Pápa, 1997, Pápa város önkormányzata.

A parlamenten kívüli, egyéb államhatalmi szerveknek meglehetősen aránytalan szakirodalma van. Amíg a kormányzatról – legalábbis intézménytörténeti oldalról – nincsenek szakszerű feldolgozások, addig a kormányzó esetében számos szakmunka jelent meg. Közülük a legkorábbi, igen részletes könyv: Vargyai Gyula: *Katonai közigazgatás és kormányzói jogkör (1919–1921)*. Budapest, 1971, Közgazdasági és Jogi. Mellette Turbucz Dávid Horthy-biográfiája, valamint Olasz Lajosnak a kormányzói jogkörrel kapcsolatos írásai emelhetők ki. Turbucz Dávid: *Horthy Miklós*. Budapest, 2011, Napvilág. Olasz Lajos: *A kormányzóhelyettesi intézmény története (1941–1944)*. Budapest, 2007, Akadémiai. Olasz Lajos: *A kormányzói jogkör*. In *A magyar jobboldali hagyomány 1900–1948*. Szerk.: Romsics Ignác. Budapest, 2009, Osiris Kiadó. A parlamenti ülések anyagának nyilvánossá tételéhez informatív munka: Siklóssy László: *Az országgyűlési beszéd útja*. Budapest, 1939. A sajtónak a politikai nyilvánosságon belüli szerepéhez elsősorban Sipos Balázs könyvei használhatóak. Sipos Balázs: *A politikai újságírás, mint hivatás*. Budapest, 2004, Napvilág. Sipos Balázs: *Sajtó és hatalom a Horthy-korszakban*. Budapest, 2011, Argumentum.

A parlament hivatalainak, szervezeteinek működéséről részletes munka még jelent meg, de néhány háttérintézményről készült egyfajta áttekintő jellegű feldolgozás. Cs. Lengyel Beatrix: *Az Országgyűlési Múzeum (1923–1949)*. In *Folia Historica* 14. A Magyar Nemzeti Múzeum évkönyve. Szerk.: Haidert Edit. Budapest, 1989. Múzsák Közművelődési, 109–154. Jónás Károly – Veredy Katalin: *Az Országgyűlési Könyvtár története*. Budapest, 1995, Országgyűlés. Tóth László: *A képviselőházi őrség története (1912–1949)*. In *A plenáris ülés*. 2. rész. Budapest, 2003, Parlamenti Módszertani Iroda, 350–351.

A két világháború közötti magyar politikai berendezkedés átfogó és korszerű elemzésével először Romsics Ignác foglalkozott, aki erre később több ízben is visszatért, sőt egy tanulmányban a kérdéssel kapcsolatos álláspontokat is feldolgozta. Romsics Ignác: *A bethleni konszolidáció állam- és kormányzati rendszere*. In *Egy leltűnt korszakról*. Szerk.: Sánta Ilona. Budapest, 1987, Kossuth, 38–52. Romsics Ignác: *Múltról a mának*. Budapest, 2004, Osiris. Az autoriter rezsim fogalomértelmezéséhez jó használható: Juan J. Linz: *An authoritarian regime: Spain*. In *Mass Politics. Studies in political sociology*. Erik Allard – Stein Rokkan eds. New York, 1979, Free

Press, 251–275. *Autoritäre regime in Ostmitteleuropa, 1919–1944*. Hrsg. Ervin Oberländer, Hans Lemberg, Holm Sundshaussen. Mainz, 1995. Boross Zsuzsanna: *Parlamenti viták a Horthy-korban*. Budapest, 2006, Rejtjel, 101–109. A téma kapcsán több szakembert is kifejtette álláspontját: Borbándi Gyula: *A magyar népi mozgalom*. New York, 1983, Püski. Erényi Tibor: *Többpárti választások és parlamentarizmus Magyarországon, 1920–1947*. In *Parlamenti választások Magyarországon 1920–1998*. Szerk.: Földes György – Hubai László. Budapest, 1999, Napvilág, 259–275. Hubai László: *Parlamenti választások és politikai rendszer a Horthy-korszakban*. In *Mérlegen a XX. századi magyar történelem – értelmezések és értékelések*. Debrecen. 2002, 1956-os Intézet – Debreceni Egyetem Történelmi Intézet, 89–106. Ormos Mária: *Múlt a jelenben*. Budapest, 2013, Kossuth. Sipos Balázs: *A Horthy-korszak politikai rendszere (1919–1944)*. In *Magyarországi pártok politikai lexikona (1846–2010)*. I. k. Főszerk.: Vida István. Budapest, 2011, Gondolat–MTA–ELTE. Turbucz Dávid: *A politikai rendszer jellege a Horthy-korszak első tíz évében*. *Múltunk*, 2007/4. 228–254.

A német megszállás utáni időszak legfontosabb kérdésére, az országgyűlés tagjainak letartóztatására és koncentrációs táborokba hurcolására nézve megbízható és igen adatgazdag munka: Szita Szabolcs: *A Gestapo Magyarországon*. Budapest, 2002, Korona. A nyilas éra államberendezkedéséről több színvonalas munka is született: Teleki Éva: *A nyilas diktatúra államszervezete*. In *A magyarországi polgári államrendszerek*. Szerk.: Pölöskei Ferenc, Ránki György. Budapest, 1981, Tankönyvkiadó, 388–415. Tilkovszky Loránt: *Szálasi és az alkotmányosság*. *História*, 1985/5–6. 60–61. Vargyai Gyula: *Magyarország a második világháborúban*. Budapest, 2001, Korona.

## NÉVMUTATÓ

Áchim L. András 253  
 Ady Endre 198  
 Albrecht Ferenc 117  
 Albrecht főherceg 379  
 Almásy László 147–148, 153,  
 155–156, 232, 237, 397, 413  
 Andrássy Gyula, ifj. 90, 124  
 Angyán Béla 322  
 Antal István 205, 318, 372, 380,  
 438, 487  
 Apponyi Albert 39, 58, 60, 141,  
 195, 237, 243, 245, 316, 320,  
 421, 450, 453  
 Apponyi Albertné 421  
 Apponyi György 478–479  
 Apponyi Károly 488  
  
 Bacsó Béla 233  
 Bajcsy-Zsilinszky Endre 221, 252,  
 322, 478–479, 487–488  
 Bánffy Dénes 480  
 Baranyai Lipót 281, 484  
 Bárczay Ferenc 135  
 Bárczy István 380  
 Bárdos Ferenc 359  
 Bárdossy László 43, 80–81, 135,  
 162, 210, 307, 323, 325, 334,  
 358, 381  
 Baross János 245  
 Barthou, Louis  
 Bayer Béla 421

Beck Lajos 168  
 Béldi Béla 42  
 Beniczky Ödön 69–70, 146, 253,  
 314–315, 367  
 Benkő Gábor 229  
 Benkő Géza 44  
 Berg Miksa 40  
 Bernáth Béla 54  
 Bernstein, Eduard 245  
 Berzeviczy Albert 12, 244, 378  
 Bessenyei Zénó 148  
 Bethlen István 4, 19–20, 24–25,  
 39–40, 68, 86, 100, 109, 113,  
 118, 125–126, 133, 146, 149,  
 152, 155, 160, 181, 190–191,  
 198–199, 203, 206, 209, 212,  
 231, 236, 248, 250, 264–265,  
 271, 281, 303, 316, 320–322,  
 329–330, 334–337, 340, 355,  
 415, 437, 442, 444, 449–451,  
 453, 459–460, 484–485  
 Bethlen Pál 289, 291  
 Bíró Pál 36–37, 91, 107, 115, 291,  
 378  
 Bölöny József 110, 167, 470  
 Bottlik József 314  
 Bródy Ernő 144, 212, 479  
 Büchler József 362  
 Bud János 300, 335  
  
 Chamberlain, Neville 208

Chorin Ferenc, ifj. 483  
 Concha Győző 99

Csáky István 56  
 Csánky Dénes 392  
 Csekonics Iván 256, 483  
 Csia Sándor 323  
 Csík József 76, 163, 252  
 Csizmadia Sándor 162, 179, 210,  
 259, 438, 480  
 Csoór Lajos 48, 322  
 Csorba János 482, 487  
 Czettler Jenő 112  
 Cziráky György 73  
  
 Darányi Kálmán 39, 135, 147–  
 148, 155, 227, 302–303, 322,  
 326, 330–331, 380–381,  
 467–468  
 Dénes István 73, 253, 392, 480  
 Dési Géza 221  
 Dessewffy Gyula 89  
 Diener-Dénes József 253  
 Dinich Ödön 362  
 Dinnyés Lajos 76, 415  
 Dréhr Imre 71–72  
 Drozdy Győző 36, 112, 146, 229,  
 260, 271, 360, 368  
  
 Ebert, Friedrich 228  
 Eckhardt Tibor 16, 40–41, 61, 74,  
 80, 156, 208–209, 233, 251,  
 255–256, 303, 360, 362–363,  
 373, 449  
 Eöry Szabó Dezső 367  
 Ereky Károly 334  
 Ernst Sándor 126, 195, 439  
 Esküdt Lajos 253, 266  
 Esterházy Móric 205, 256, 273–  
 274, 393, 470, 481, 487

Esterházy Pál, herceg 90  
 Esztergályos János 76, 266, 270

Éber Antal 186

Fábián Béla 109, 372, 454  
 Fábián István 36–37, 255  
 Farkasfalvi Farkas Géza 362  
 Farkas István 69, 156, 230, 243,  
 253, 271, 332, 362  
 Farkas Tibor 412, 449  
 Feilitsch Berthold 488  
 Fényes László 369  
 Ferenc József, I., magyar király  
 319–320  
 Ferdinandy Gyula 113, 315  
 Festetics Sándor 258  
 Flandorfer Ignác 127  
 Forster Elek 219  
 Friedrich István 18, 39, 73, 228,  
 240–241, 253–254, 266, 315,  
 346, 446  
 Frigyes főherceg 228  
 Füßy Kálmán 276  
  
 Gaál Gaszton 146–147, 149, 154,  
 237, 242, 253, 259, 300, 407,  
 411, 413–414, 449  
 Gál Csaba 276  
 Gál Jenő 252, 362  
 Giesswein Sándor 252  
 Glattfelder Gyula 304  
 Glückstahl Samu 300  
 Gombocz Zoltán 99  
 Gömbös Gyula 40, 42, 45, 59, 61,  
 79, 93, 100, 113, 128–129, 135,  
 147, 162, 178, 199, 205, 215,  
 220–221, 271, 299, 302, 318,  
 321–322, 330, 364, 368, 372,  
 379–381, 426, 438, 453, 464, 466

Görgey László 300  
 Gratz Gusztáv 117, 194, 232, 437, 479  
 Grieger Miklós 239, 242, 438  
 Gruber Lajos 68, 80, 277  
 Györki Imre 76, 165, 234, 265–266, 268, 271, 319, 322, 415  
 Hadik János 289  
 Halász Móric 129  
 Haller István 24, 251  
 Harrer Ferenc 100, 288–289, 291  
 Hébelt Ede 41, 124, 269  
 Hedry Lőrinc 234  
 Hegedüs Lóránt 163, 190–191, 236, 345  
 Hegyeshalmy Lajos 114  
 Hegymegi Kiss Pál 223, 269  
 Herczeg Ferenc 378  
 Hindy Zoltán 79  
 Hóman Bálint 200, 256  
 Hornyánszky Zoltán 212  
 Horthy István 227, 297, 378–379  
 Horthy István, ifj. 227, 323–324, 378–379  
 Horthy Miklós 43, 46–47, 52, 58, 56, 64, 68, 92, 95–96, 101, 131, 146, 154, 235–236, 241, 290, 310, 312–325, 328–332, 334–335, 356, 377–378, 435, 455, 466, 481, 484, 486–487  
 Horthy Miklós, ifj. 378  
 Horthy Miklósné 379  
 Horváth Zoltán 235, 479, 481, 489  
 Hoyos Miksa 82, 245  
 Hubai László 18–19, 21–22, 26, 28, 453, 455, 457  
 Hubay Kálmán 48, 275

Hunyady Ferenc 481  
 Huszár Károly 10, 54, 154, 231–232, 237–240, 430, 435  
 Imrédy Béla 42–44, 80, 100, 111, 122, 135, 147–148, 162, 183, 199, 220, 222, 275–276, 304, 307, 323–325, 330–331, 334–335, 337, 374, 381, 464, 467–469, 481, 488  
 István, I., szent, magyar király 224, 294, 310, 337  
 Jánossy Gábor 198  
 József főherceg 82, 485  
 Juhász Andor 281, 304, 481  
 Justh Gyula 12, 320, 388  
 Kaas Albert 60  
 Kabók Lajos 266, 413, 415, 479, 487–488  
 Kállay Miklós 43, 81, 135–136, 222, 272, 325, 380–381, 466, 480, 487  
 Kállay Tamás 78  
 Karafiáth Jenő 115, 143  
 Károly, IV., magyar király 69–70, 86, 132, 191, 238, 315, 330  
 Károlyi Gyula 78–79, 93, 100, 135, 147, 182, 271, 289, 291, 304, 334–335, 337, 380–381, 415, 426, 484  
 Károlyi Mihály 239, 253, 329  
 Keresztes-Fischer Ferenc 43, 158, 184, 302, 480  
 Kerekes Mihály 254  
 Kéthly Anna 40, 162, 215, 255, 479  
 Khuen-Héderváry Károly 335

Király József 47, 337  
 Kiss Menyhért 154, 223, 255, 269  
 Kivimäki, Toivo Mikael 424  
 Klebelsberg Kuno 230, 255, 287, 340, 437  
 Klein Antal 480  
 Kontra Aladár 254, 360  
 Korányi 64, 99, 190, 219, 334–335  
 Korányi Frigyes 64, 190, 219, 334–335  
 Korányi Sándor 99  
 Kornfeld Móric 483  
 Kornis Gyula 100, 138, 147–148, 153, 361  
 Kórodi Katona János 251  
 Kóródy Tibor 482  
 Kossuth 43, 90, 136, 146, 162, 229–230, 235, 241, 305, 322, 329, 335, 365, 381, 436, 449, 459, 481  
 Kossuth Ferenc 335  
 Kossuth Lajos 230, 235, 305, 436  
 Kovarcz Emil 277  
 Kovács Géza 276, 306  
 Kováts J. István 253, 406  
 Közi-Horváth József 481  
 Kozma 76, 101, 125, 300, 381, 449  
 Kozma Jenő 300  
 Kozma Miklós 76, 101, 125, 381, 449  
 Kun Béla 361  
 Kun József 117  
 Kuna P. András 59  
 Kuncz Ödön 205  
 Lakatos Gyula 303  
 Laky Dezső 480  
 Láng Lajos 483  
 László Fülöp 357  
 László Henrik 357

Lázár Andor 42  
 Lendvai István 233–234, 263, 332  
 Lenkey Gusztáv 360  
 Létay Ernő 234  
 Lingauer Albin 338  
 Linz, Juan J. 457  
 Lukács Béla 380, 417  
 Lukácsovich Lajos 212  
 Lukovich Aladár 143  
 Loebe, Paul  
 Makkai János 232, 438, 450, 455, 480  
 Malasits Géza 479  
 Matlekovics Sándor 438  
 Matolcsy Mátyás 43, 185, 223  
 Matta István 362–363  
 Matteotti, Giacomo 228  
 Mayer János 219  
 Meskó Zoltán 38, 235, 254  
 Mester Miklós 276–277  
 Miklós Andor 255  
 Mikovinyi Jenő 314  
 Milotay István 275, 307, 366  
 Moór Gyula 117  
 Molnár Kálmán 58, 67, 75, 154, 258  
 Móricz Zsigmond 127, 256  
 Muzsa Gyula 488  
 Nagyatádi Szabó István 149, 162, 253, 259–260  
 Nagy Emil 109, 143  
 Nagy Ernő 60  
 Nagy Ferenc 479–480  
 Nagy László 276  
 Nagy Miklós 85, 393  
 Nagy Pál 116  
 Nagy Vince 329, 365  
 Náray Lajos 231–234  
 Némethy Károly 281

Nyáry Béla 488  
 Örfly Imre 369, 449, 452  
 Ostenburg Gyula 64  
 Östör József 360–363  
 Pakots József 144, 212, 255, 365, 415  
 Pálffy József 481, 487  
 Pallavicini György 123–124, 213, 221, 231, 256, 259–260, 329, 483  
 Patay Tibor 292  
 Peidl Gyula 203, 208, 272  
 Pekár Gyula 369  
 Perényi Zsigmond 292, 484, 488  
 Pesthy Pál 100, 143, 352  
 Petőfi Sándor 229–230  
 Peyer Károly 62, 114, 264–265, 270–272, 358, 372, 479  
 Pikler Emil 41, 124  
 Piukovich József 276  
 Popovics Sándor 281  
 Prohászka Ottokár 75, 239, 241, 312, 437  
 Propper Sándor 362–363  
 Puky Endre 156  
 Putnoky Mór 143, 360  
 Ráday Gedeon 113, 115  
 Rajniss Ferenc 271, 485  
 Rakovszky István 54, 65, 109, 122, 124, 145, 149, 154–155, 213, 231, 238, 250, 253–254, 259–260, 264, 312, 314  
 Rakovszky Iván 100  
 Rakovszky Tibor 361–362  
 Rapcsányi László 155  
 Rassay Károly 36–37, 39, 60, 75, 116, 123, 165, 171, 182, 195, 198, 211–212, 235, 251, 253, 255, 265, 274–275, 303, 312, 315, 370, 372, 407, 412–413, 437, 479  
 Rátz 480, 488  
 Rátz Jenő 488  
 Rátz Kálmán 480  
 Reisinger Ferenc 40, 258, 322, 449  
 Reményi-Schneller Lajos 189  
 Révész István 90  
 Rothenstein Mór 114  
 Rupert Rezső 44, 68, 252, 270, 315, 322, 440, 479  
 S. Bálint György 291  
 Salazar, António de Oliveira 42  
 Sándor Pál 221  
 Sartori, Giovanni 457  
 Schlachta Margit 273, 433  
 Scitovszky Béla 145, 147, 152–154, 195, 214, 228, 232, 234, 266–268, 270, 395, 397, 407  
 Seipel, Ignaz 228  
 Serédi Jusztinián 162–163, 281, 381–382, 485, 487  
 Sigray Antal 69, 100, 256, 483  
 Siklóssy László 355, 357, 359, 370  
 Simon Elemér 90  
 Simontsits Elemér 302  
 Simonyi-Semadam Sándor 132, 239–240, 338  
 Sokorópátkai Szabó István 113  
 Somogyi Béla 233  
 Somssich László 287  
 Soós Károly 378  
 Söpkéz Aladár 300  
 Strausz István 203–204  
 Sulyok Dezső 44, 256

Szabó Imre 397  
 Szabó József 149  
 Szabolcsi Lajos 240  
 Szádecky Lajos 229  
 Szakács Andor 230, 360  
 Szálasi Ferenc 271, 485–489  
 Szász Lajos 56, 175, 485  
 Széchenyi Aladár 287, 381  
 Széchenyi Bertalan 292  
 Széchenyi Emil 281, 297  
 Széchenyi György 303  
 Széchenyi István 229–230  
 Szeder Ferenc 479  
 Szekfű Gyula 437  
 Szemere Béla 275  
 Szentiványi Lajos 479  
 Szentpéteri Kun Béla 97  
 Szilágyi Lajos 213, 221, 259, 267, 269, 271, 315–316, 367, 453, 471  
 Szinyei Merse Jenő 204  
 Szmrecsányi György 254, 259  
 Szmrecsányi Lajos 89  
 Szöllösi Jenő 485  
 Szontagh Jenő 378  
 Szolnoky Dezső 90  
 Sztéryi József 182, 380  
 Sztójay Döme 481–482, 484  
 Sztranyavszky Sándor 147–148, 155–156, 397  
 Tasnádi Fekete Mária 367  
 Tasnádi Nagy András 147, 155, 468, 480–482  
 Teleki Pál 42–44, 46–48, 50, 59, 96–97, 100–101, 135, 147, 162, 168, 190–191, 200, 227–229, 242, 275–276, 289, 304, 314, 321, 325, 330–331, 333–334, 337–338, 371,

380–381, 435, 438, 466, 469–470, 485  
 Temesváry Imre 273  
 Tildy Zoltán 27, 478  
 Tisza István 154, 231–237, 243, 268, 289, 364, 452  
 Tomcsányi Mór 55, 291, 378  
 Tomcsányi Vilmos Pál 211–212, 251, 334  
 Ugron Gábor 146, 300  
 Ulain Ferenc 70–71, 76, 109, 251, 415, 449  
 Urbanics István 264  
 Váczy József 480  
 Vágó Pál 275  
 Vajda János 198  
 Vajna Gábor 43  
 Vanczák János 373  
 Vandervelde, Emile 246  
 Vargha Gábor 219  
 Vargha Imre 205  
 Várnai Dániel 156, 255  
 Váry Albert 253  
 Vásáry István 480  
 Vass József 64, 116  
 Vázsonyi János 411  
 Vázsonyi Vilmos 125, 234  
 Veessenmayer, Edmund 481  
 Verebely Jenő 90–91, 285  
 Veress Ferenc 226, 480  
 Viczián István 59, 150, 219, 300  
 Vikár Béla 363  
 Vladár Gábor 176  
 Weber János 338  
 Weis István 76, 437, 455, 483  
 Wirth Károly 277  
 Wlassics Gyula 36–37, 84, 100, 283–284, 289, 291–292, 378

Wolff Károly 114, 255, 301

Zadravecz István 485, 488

Zichy János 85, 113, 123–124

Zimmer Ferenc 276

Zrínyi Miklós 229, 485

Zsindely Ferenc 56

Zsitvay Tibor 76, 78–79, 129, 147,

150, 152–156, 163–164, 195,

232, 268, 303, 318, 320, 371,

395–396



**X** 298344

PÜSKI LEVENTE

## A HORTHY-KORSZAK PARLAMENTJE

1918 novemberében, az őszirozsás forradalom győzelmét követően hatalomra került új vezető réteg semmilyen formában nem tartott igényt az addigi törvényhozás szolgálataira. A magyar országgyűlés képviselőháza 1918. november 16-án ön magát feloszlottnak nyilvánította, a főrendiház pedig ugyanezen a napon berekesztette az üléseit. A tanácsköztársaság diktatúrája és az idegen katonai megszállás miatt az új törvényhozó szerv létrehozására csak 1920-ban kerülhetett sor. 1920 és 1926 között a parlamentet egyetlen testület, a nemzetgyűlés alkotta, amely 1927 elején kétkamarássá alakult át.

A korabeli törvényhozásnak a politikai rendszeren belül elfoglalt helyét számos korabeli közjogi szakmunka elemezte, s a téma iránt a második világháború utáni hazai történetírás részéről is lehetett bizonyos érdeklődést tapasztalni. A történeti kutatások azonban mindig valamilyen meghatározott politikai célnak alárendelve foglalkoztak az intézménnyel, s csak az utóbbi időben jelentek meg olyan munkák, melyek kifejezetten a parlament tevékenységére koncentráltak.

Jelen kötet éppen ezért ennek a hiánynak a pótlására kíván vállalkozni, a Horthy-kori parlament működését jog-, politika és intézménytörténeti oldalról középpontba állítva. Az Országgyűlés Hivatala *A magyar országgyűlések története* című sorozatát Püski Levente kötetével nyitja meg. A gazdag képanyagot tartalmazó kötet a kutatók és a kor iránt érdeklődők számára egyaránt értékes olvasmány.

